

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDES FINANCIÈRES

SUR LE

GRAND-DUCHÉ DE BADE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 10 Novembre 1910, à 3 heures

PAR

ANDRÉ CARREAU

Président : M. PIÉDELIÈVRE, professeur

Suffragants { *MM. SOUCHON, professeur*
HITIER, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, Editeurs

15, rue Racine, 15

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDES FINANCIÈRES

SUR LE

GRAND-DUCHÉ DE BADE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 10 Novembre 1910, à 3 heures

PAR

ANDRÉ CARREAU



Président : M. PIÉDELIÈVRE, professeur

Suffragants { *MM. SOUCHON, professeur*
HITIER, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, Editeurs

15, rue Racine, 15

1910

ÉTUDES FINANCIÈRES

SUR LE

GRAND-DUCHÉ DE BADE

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE (1)

Le territoire du Grand-Duché de Bade a une superficie de 15.262 kilomètres carrés, bien inférieure à celle de la Prusse et de la Bavière, mais sensiblement égale au Wurtemberg et à la Saxe.

C'est une région très accidentée, puisque les pays de montagnes et ceux de collines se partagent les cinq sixièmes du pays ; la plaine compense sa faible étendue par une fécondité toute particulière. Les forêts qui occupent une surface de 553.000 hectares,

1. *Statistisches Jahrbuch für das Grossherzogtum Baden.*

dont le tiers seulement appartient aux particuliers, couvrent presque toutes les hauteurs, et forment une des richesses du Duché. Les terres livrées à l'agriculture et à l'élevage s'étendent sur 877.000 hectares ; elles sont divisées en un grand nombre de petites propriétés, et présentent une situation très favorable : si la plaine du Rhin est la plus fertile, les flancs des collines et les petites vallées doivent à une culture soignée de fournir un rendement relativement considérable. Les différences de sol et de climat, si importantes dans ce pays, permettent les modes d'exploitations et les formes de culture les plus variées.

Les céréales, les pommes de terres, les fourrages, la betterave, sont parmi les principaux produits, avec les vins et le tabac. Le pays était presque exclusivement agricole jusqu'en 1835 ; son entrée dans le Zollverein marque ses débuts dans la voie industrielle, où il a fait des progrès rapides et importants depuis un demi-siècle. La population se partage maintenant à peu près par moitié entre les occupations agricoles et les occupations industrielles. On trouve dans la Forêt-Noire de petites industries utilisant le plus souvent les chutes d'eau si nombreuses dans la région : moulins, scieries, horlogeries, brasseries, travail de la paille, etc... ; mais c'est la plaine du Rhin, et d'autre part et principalement les faubourgs des villes, qui sont devenus les centres de la grande industrie : travail du fer, fabrication de

machines, bijouterie, papier, cuir, industries chimiques, textiles, fabrication des cigares et du tabac.

Ce développement industriel a eu pour conséquence un mouvement de concentration de la population. Tandis qu'elle ne dépassait pas un million en 1815, nous la voyons s'élever en 1864 à 1.428.000 habitants, dont 1.050.000 vivent dans les communes rurales et 370.000 dans les communes urbaines.

Depuis cette époque la croissance est rapide, non pour les campagnes où elle est presque insignifiante jusqu'en 1895, sauf un brusque mouvement vers 1875, mais dans les villes, où le nombre d'habitants fait plus que doubler. Les années 1895, 1900 et 1905 marquent une augmentation de population dans les communes rurales, qui passent de 1.074.000 à 1.091.000 et 1.130.000 habitants, et une autre bien plus importante dans les communes urbaines, où elle s'élève successivement de 651.000 à 776.000 et 880.000 habitants par kilomètre carré pour l'ensemble du territoire. (1)

1. Le dernier recensement est celui du 16^r décembre 1905.

CHAPITRE II

SITUATION POLITIQUE

Pouvoir législatif. — Pouvoir exécutif. — Limitation de la souveraineté du Grand-Duché par la constitution d'Empire.

Le grand-duché de Bade est « une monarchie héréditaire et limitée » par la Constitution (Wielandt). *Le pouvoir législatif* s'exerce conjointement par le souverain et les deux Chambres (1). Celles-ci devaient à l'origine refléter et exprimer, par le groupement de leurs éléments, les principaux intérêts en jeu dans le pays. La première Chambre (2) se composa tout d'abord des membres de la famille grand-ducale, des princes médiatisés, nombreux dans les monarchies du Sud, qui recueillaient cette part d'influence en compensation de leurs pouvoirs passés, puis des représentants de la noblesse territoriale, des Églises, des Universités, enfin des délégués du Grand-Duc. Afin d'obtenir dans la composition de la seconde

1. Constitution, articles 65 et 66.

2. Constitution, ancien article 27.

Chambre (1) une représentation plus fidèle des forces intellectuelles, morales et économiques du pays, les députés devaient être élus par des hommes investis de la confiance publique ; ce suffrage à deux degrés était la garantie d'un choix plus mûri, plus judicieux. Bien qu'ayant en principe des pouvoirs équivalents, sauf en matière financière (2), ces deux groupements ne devaient pas jouer un rôle égal ; les pouvoirs conférés à la première Chambre tendirent à n'en faire qu'un élément de contrôle et de modération. Aussi, lorsque cédant à un mouvement général dans le Sud, le gouvernement projeta d'organiser le suffrage direct et universel, en dehors des mesures de détails, il présenta une réorganisation de la première Chambre, élargissant ses pouvoirs, mais aussi rajeunissant le cadre d'intérêts surannés où elle se mouvait encore, par l'adjonction d'éléments tout modernes tirés des administrations locales, des Chambres des métiers et des Chambres d'agriculture et de commerce. La première Chambre (3) se trouva dès lors composée, en dehors des princes de la maison

1. Constitution, ancien article 33. La Constitution de 1818 se trouve dans le *Gesetzes und Verordnungsblatt für das Grossherzogtum Baden*, année 1818.

2. Constitution, ancien article 60, voir p. 28.

3. Constitution, nouvel article 27, loi du 24 août 1904. Le *Gesetzes, und Verordnungsblatt für das Grossherzogtum, Baden*, année 1904, publie la Constitution dans sa nouvelle teneur (modifications apportées dans le cours du siècle et par la loi du 24 août 1904).

grand-ducale, de trente-huit membres, savoir : sept membres représentant les princes médiatisés, l'évêque catholique et le prélat protestant, huit représentants des territoires seigneuriaux et trois pour les Universités et l'école de Carlsruhe, deux Oberbürgermeisters des villes sujettes à la loi municipale, un Bürgermeister d'une autre ville de plus de 3.000 habitants, un membre d'un des conseils de district, un délégué des Chambres des métiers, deux de la Chambre d'agriculture et trois des Chambres de commerce, et en outre huit membres nommés par le Grand-Duc. Le nombre des députés de la seconde Chambre fut porté de 56 à 73 (1).

Ces deux assemblées, dont les membres sont nommés pour quatre ans, se réunissent tous les deux ans (2). En leur absence, siège une commission composée du président et de trois membres de la première Chambre et de six membres de la seconde (3).

Le pouvoir exécutif (4) est entre les mains du Grand-Duc qui l'exerce par l'intermédiaire de ministres, administrateurs éprouvés, dépendant de lui seul : le ministre d'État qui préside le Staatsministerium, conseil le plus élevé placé près du souverain et comprenant les chefs des départements minis-

1. Constitution, nouvel article 33.

2. Constitution, article 79.

3. Constitution, article 51.

4. Constitution, article 66.

tériels et les personnalités nommées par le Grand-Duc, le ministre de la maison grand-ducale et des affaires extérieures, chargé des relations avec l'Empire et de l'administration des chemins de fer, le ministre de la Justice, des Cultes et de l'Instruction publique, le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances.

Tout acte émanant du Grand-Duc doit être contre-signé par un ministre, qui assume, de ce fait, dans le cas d'une infraction quelconque à la constitution, une responsabilité judiciaire (1) devant les Chambres, laquelle ne peut être encourue par le souverain ; les conditions de cette responsabilité sont réglées avec le plus grand soin.

La souveraineté que ces organes ont possédée jusqu'en 1871, a cessé d'être absolue.

La suprématie appartient aujourd'hui à l'Empire, sous la seule obligation de se prononcer par règles générales communes à tous les États, de respecter la constitution et les conventions spéciales entre un État quelconque et l'Empire. Les relations diplomatiques avec les pays étrangers, l'armée, la marine, les postes et télégraphes, ont été, comme services communs, attribués à l'Empire. D'autres services, tout en restant particuliers à chaque État, ont reçu

1. Sur la plainte de la seconde Chambre adressée au Grand-Duc, la première Chambre peut être constituée en Haute-Cour de Justice: article 67 de la Constitution.

une organisation uniforme réglée par des lois d'Empire.

Pour assurer l'exercice de telles fonctions, des ressources étaient nécessaires : l'Empire en effet s'approprie, suivant ses besoins, les recettes provenant des droits de douane, de timbre, de succession (en partie), de taxes sur le tabac, le sucre, le sel, l'alcool, la bière (1), le thé, le café, les allumettes, les feuilles de coupons, les plus-values immobilières, les opérations de bourse auxquelles s'ajoutent les produits des postes et télégraphes, des chemins de fer d'Alsace-Lorraine, de l'imprimerie impériale, et du fonds des Invalides. L'Empire (2) se réserve le droit de légiférer sur ces matières, ou restreint considérablement celui des États. Il oblige chaque État à frapper également les produits indigènes et ceux des autres pays de l'Empire (3). En outre, il peut exiger d'eux une « contribution matriculaire » (4). L'action des États se trouve ainsi limitée, et doit se confiner, en matière d'imposition, dans le domaine laissé libre par l'Empire.

1. Certains États dont le Grand-Duché, imposent eux-mêmes la bière, et versent à l'Empire une somme compensatoire.

2. Constitution d'Empire, article 35.

3. Constitution d'Empire, article 33.

4. Constitution d'Empire, article 70 : «... Si les dépenses (communes) ne sont pas couvertes par ces recettes (communes), on recourra, tant qu'il n'aura pas été établi d'impôts d'Empire, à des contributions imposées aux États particuliers au prorata de leur population, et levées par le Chancelier de l'Empire jusqu'à concurrence du chiffre budgétaire. »

CHAPITRE III

DROIT BUDGÉTAIRE

Au commencement du xvii^e siècle, la centralisation des fonctions de gouvernement entre les mains du margrave fit cesser la collaboration des représentants du pays avec le souverain. Quelques villes conservèrent seules une large autonomie financière. Ce régime dura jusqu'à la fin du xviii^e siècle, dont les dernières années furent marquées par une période de pleine prospérité, due au gouvernement éclairé d'un disciple des physiocrates, Charles-Frédéric.

Le Grand-Duché, formé des mains de Napoléon (1806) et composé de territoires d'origines diverses, parties de l'Autriche, de la Bavière et du Wurtemberg, biens de princes médiatisés, reçut en juillet 1808 une constitution modelée sur celle que le protecteur de la Confédération du Rhin avait donnée à la Westphalie (novembre 1807). Les hommes que le souverain appelait dans ses conseils étaient tous choisis par lui : c'était donner au peuple l'illusion d'être

gouverné d'après les principes de la Révolution française. Le Congrès de Vienne devait donner aux administrés un peu plus de garantie. Il décidait en effet que chaque État allemand avait une constitution représentative. Le Grand-Duc soutenu par la Russie, la Prusse et l'Autriche, maintenu dans ses possessions par le Congrès, chercha par ce moyen à consolider la situation du pays et celle de la maison régnante. Le 22 août 1818, le Grand-Duc Charles-Louis accordait à ses sujets une Constitution.

§ 1. — *Constitution de 1818*

On n'avait pu songer à faire revivre les anciennes assemblées badoises, dont les traditions étaient perdues depuis plus de deux siècles ; leur souvenir ne se retrouve d'une manière précise qu'en de rares détails (1). Mais on fit de larges emprunts à la Constitution bavaroise, promulguée au mois de mai, et qui était directement inspirée de la Landschaft (2). Aussi trouvons-nous en matière financière, d'une part l'obligation pour tous de contribuer aux charges publiques (3), d'autre part comme pouvoir des repré-

1. Parmi les pays récemment acquis, le Brisgau seul possédait des assemblées, qui d'ailleurs ne lui furent pas laissées en prévision d'une Constitution générale pour le Grand-Duché.

2. Ancienne assemblée bavaroise consentant l'impôt.

3. Constitution, article 8.

sentants du pays, le droit de consentir l'impôt. « Sans le vote des Chambres aucune contribution ne peut-être imposée ou levée », tel est le principe général posé par l'article 53 de la Constitution, qui ne supporte aucune dérogation. Il faut une loi : le gouvernement du Grand-Duc et les Chambres devront donc nécessairement se mettre d'accord pour établir un impôt. Mais il ne s'agit plus d'un système de contributions concédé pour un certain temps ; l'intervention régulière des Chambres doit se manifester par la fixation, tous les deux ans, des crédits jugés nécessaires à la marche normale des affaires de l'État. A chaque session, les Chambres se trouvent appelées à déterminer le taux des impôts directs, et à en autoriser la perception.

Le régime est différent pour les impôts indirects, droits de douane, monopoles, et taxes administratives, établis en général sans limitation de durée ; ils restent en vigueur jusqu'à ce que l'accord des Chambres et du gouvernement vienne modifier la loi qui les a créés.

Les uns comme les autres prennent place dans la loi bi-annuelle dite de « contributions », mais la formule de début en fait ressortir le caractère particulier : « Nous, etc., avons, avec le conseil des Chambres, et pour la levée des impôts directs et les modifications apportées aux impôts indirects, avec leur consentement, décidé et ordonnons ce qui suit,

en ce qui concerne les recettes et les dépenses publiques de la période financière... » (1).

A l'appui des ressources demandées, le gouvernement (2) présente un état de dépenses soigneusement établi. Mais ce n'est pas dans le but d'obtenir un vote des Chambres qui les fixe : la Constitution, en effet, n'avait pas étendu jusque-là leur pouvoir. Suivant les idées alors en faveur, elle réservait au souverain toute autorité en cette matière ; on avait quelque peine à disjoindre la faculté de dépenser de celle de gouverner. Aussi s'agissait-il seulement de fournir aux représentants du pays la justification des sommes réclamées, une base pour le vote des recettes : le gouvernement demandait un crédit, et pour l'obtenir plus sûrement, en montrait l'utilité.

L'intervention directe des Chambres en matière de dépenses étant écartée, leur action pouvait-elle se manifester d'autre façon ? Le droit d'autoriser les recettes donnait, en effet, aux Chambres un moyen de peser dans une certaine mesure sur les actes du gouvernement. Néanmoins, à l'influence qu'elles pouvaient exercer sur eux à cet égard, celui-ci pouvait résister sans grand risque d'être tenu en échec. La diminution des ressources votées, en obligeant le gouvernement à restreindre ses dépenses en géné-

1. Loi de 1828.

2. Art. 55 de la Constitution.

ral, ne le contraignait pas, en effet, à réduire telle dépense en particulier. De plus, il était armé contre un refus total (1). En interdisant le vote d'une recette sous une condition déterminée (2), la Constitution empêchait les Chambres d'imposer au gouvernement un engagement quelconque concernant les dépenses. D'autre part, la possibilité pour les Chambres d'exercer leur action sur les dépenses résultait bien de leur participation au pouvoir législatif. Mais si cela était vrai pour l'avenir ce ne l'était guère pour un passé qu'elles avaient reçu d'un régime antérieur, et qu'elles ne pouvaient modifier qu'en accord avec le souverain; l'état de choses existant jouissait donc d'une grande stabilité (3).

Il existait pourtant un contre-poids à la liberté dont jouissait le gouvernement en cette matière; il était soumis, en effet, à des justifications, les Chambres étant appelées à constater par elles-mêmes l'emploi des crédits accordés.

Tel était le système en faveur vers 1818. Le Grand-

1. « Le Grand-Duc peut prolonger de six mois le délai pour lequel ont été votés les impôts... » (Article 62 de la Constitution).

2. Les Chambres ne peuvent soumettre à une condition le vote des impôts. Constitution, article 56.

3. L'état de choses existant au moment de l'ouverture du premier Landtag, dans toutes les branches de l'administration et de la législation reste en vigueur jusqu'à ce qu'une entente entre le gouvernement et le Landtag survienne pour le modifier. En particulier le premier budget est provisoirement exécuté. Constitution, article 82.

Duché de Bade ne l'adopta qu'après la Bavière, et il faut attendre une trentaine d'années pour trouver un système absolument différent. Des auteurs allemands, le Dr Buchenberger, le professeur Rosin, Van Calker, ont insisté sur ce caractère particulier des premières constitutions allemandes, en l'opposant au type que la Prusse emprunta à la Belgique sous le coup des événements de 1848. Le propre de la loi de finances prussienne, et ce fait est caractéristique de l'époque, est le vote des dépenses. Si les recettes y figurent, c'est en quelque sorte pour mémoire ; c'est aussi une évaluation ; car, créées par des lois spéciales, elles y puisent un pouvoir absolu, et l'autorisation de percevoir est donnée par la loi même : l'accord des Chambres et du gouvernement, nécessaire pour les établir, l'est aussi pour les abroger. Buchenberger au Landtag badois de 1897-1898 faisait ressortir, comme ministre des Finances, la différence existant entre les deux systèmes : d'un côté, une grande latitude pour le gouvernement possédant certaines ressources intangibles, et se mouvant à l'aise dans le domaine des dépenses ; de l'autre côté un gouvernement plus riche, mais ne pouvant, d'après la lettre de la Constitution, faire la moindre dépense qui n'ait été autorisée. Cependant un professeur de droit public qui fait autorité, en cette matière, Laband, atténue sensiblement la divergence

de ces deux conceptions en reconnaissant (1) aux gouvernements, en cas de nécessité, des pouvoirs plus étendus relativement aux dépenses essentielles, lorsqu'il s'agit de l'existence de l'État, qui doit être avant tout sauvegardée.

§ 2. — *Extension des pouvoirs des Chambres*
Vote des dépenses

La deuxième Chambre avait pris, dès le début, conscience de ses pouvoirs. Mais le droit de voter les contributions, jadis le plus vivement désiré, lui semblait déjà insuffisant; elle réclamait par raison d'économie des droits plus étendus en matière de dépenses, et, empiétant sur le domaine du souverain, demandait à fixer le budget en le votant. Le Grand-Duc céda en 1831 aux instances de la Chambre, en lui accordant le droit de voter les dépenses (2). Ce changement ne se manifesta que par l'abandon de l'ancienne formule, remplacée par la suivante, qui s'appliquait au budget des dépenses comme à celui des recettes : « Nous, etc..., avons décidé avec le consentement de Nos fidèles États et ordonnons ce qui suit. »

1. Laband, *Droit public allemand*, t. VI, *in fine*.

2. Buchenberger, *Finanzpolitik*, p. 6.

La loi du 22 mai 1882, véritable codification des règles budgétaires, consacra dans son article 5 les pratiques suivies par les Chambres depuis cinquante ans : « Chaque article du budget fait l'objet d'une décision des Chambres. » C'est le système actuellement en vigueur ; il diffère notablement de celui qu'avait inauguré la Constitution.

Le concours des Chambres et du gouvernement est nécessaire en cette matière comme en toute autre, et les Chambres peuvent faire telles propositions qu'elles jugent bonnes ; mais celles-ci n'ont d'effet qu'à la condition d'être approuvées par le Grand-Duc. Le budget ainsi établi ne constitue pas, cependant, d'après la doctrine du gouvernement, une véritable loi. Il y a bien une loi de contributions, mais non une loi de dépenses. Il est considéré comme un règlement d'administration (1) énumérant et évaluant toutes les dépenses. Donc, en tant que le budget résulte de lois en vigueur, il n'est pas susceptible de modifications puisque ces lois s'imposent d'une façon absolue aux Chambres comme au gouvernement, et qu'elles ne peuvent être modifiées que dans les formes mêmes où elles ont été créées.

L'action des Chambres ne peut porter que sur l'administration, et c'est cette immixtion dans les fonc-

1. Verwaltungsnorm, d'après Buchenberger, *Finanzpolitik*, p. 10.

tions du pouvoir exécutif, refusée par la constitution, que le Grand-Duc accorda. D'autre part, autorisé à faire les seules dépenses inscrites au budget, le gouvernement a cependant gardé une certaine latitude jalousement défendue par les hommes d'État qui se sont succédé au pouvoir. Il peut, suivant les besoins, mais seulement dans des conditions déterminées (1), dépasser ces crédits ou rester en-deça. Et surtout il reste juge en dernier ressort et au moment décisif, de l'opportunité d'accomplir chaque dépense (2). Il ne résulte donc aucune obligation pour lui de leur inscription au budget, tant que les lois sont respectées, et la responsabilité judiciaire des ministres, prévue en cas d'infraction aux lois n'est pas en jeu. Cependant les Chambres ne seront pas tenues dans l'ignorance de ces faits. Elles auront à intervenir à l'occasion du contrôle (3) du budget : le gouvernement présentera alors la justification de ses actes, et à cette occasion une responsabilité politique pourra être encourue par les ministres.

La seconde Chambre a bien tenté à diverses reprises d'étendre ses pouvoirs. Certains projets ne tendaient à rien moins qu'à renverser les principes

1. Loi du 22 mai 1882, articles 11 et 12, voir p. 37.

2. Le rapporteur de la loi de 1882, Lamey, le dit explicitement.

3. Voir pp. 38 et 39.

sur lesquels reposait la Constitution, en rendant la deuxième Chambre souveraine absolue en ces matières.

Il s'agissait pour le Landtag, en introduisant des dépenses nouvelles ou en élevant les chiffres du projet, d'imposer ses décisions au gouvernement, qui aurait dû se plier aux modifications apportées. Le Grand-Duc ne laissa pas absorber ses pouvoirs, ne se prêtant à aucune concession en ce qui touche la coopération du gouvernement avec les Chambres, et conserva son rôle prédominant. Ces questions de principes furent encore débattues au Landtag de 1899-1900. En fait, elles se trouvent résolues au mieux des divers intérêts, grâce à des ententes entre les Chambres et le gouvernement. Le ministre des Finances, Buchenberger, disait, en résumant la situation, que le gouvernement tient toujours le plus grand compte des propositions des Chambres, mais que l'absence de responsabilité permet à l'initiative parlementaire d'être très généreuse aux frais des contribuables, attitude dangereuse que condamne l'exemple des pays étrangers : on voit par l'étude de ces pays, en effet, qu'on ne peut assurer aux finances une situation favorable qu'en laissant au gouvernement sa responsabilité. Il ajoutait que, si les Chambres déclaraient dépassables certains crédits, le gouvernement n'en userait jamais qu'avec la plus extrême modération ; le chiffre en serait, non pas

laissé à la volonté du ministre compétent, mais bien fixé par le Staatsministerium.

§ 3. -- *Participation des Chambres à la fixation des ressources.*

En matière de contributions (1) le droit du Landtag n'a subi aucune modification dans le cours du xix^e siècle. Les Chambres ne peuvent jamais subordonner leur vote à un engagement du gouvernement (2). En fait, le Landtag est appelé à consentir tous les deux ans les impôts sur la propriété bâtie et non-bâtie, sur les professions, sur les rentes de capitaux et le droit sur le vin, toutes contributions dont il a à fixer le taux. Les autres contributions, impôts sur le revenu, impôts de consommation sur la bière et la viande, sur les mutations immobilières, enfin les taxes administratives et les frais de justice, sont perçus en vertu de lois qui ont fixé leur taux en les établissant, et qui restent en vigueur jusqu'à leur abrogation.

Les ressources qui résultent d'emprunts (3) nécessitent encore le consentement des Chambres ; mais

1. Article 54 de la Constitution.

2. Article 56.

3. Sans le consentement des Chambres aucun emprunt ne sera fait valablement. Article 57 de la Constitution.

ce principe souffre des exceptions. Ainsi la caisse d'amortissement peut être appelée à fournir des fonds, conformément à sa loi de fondation, pour couvrir des dépenses autorisées que des ressources prévues viendront ensuite compenser. Le gouvernement pourrait également, à la seule condition d'obtenir du comité des Chambres un vote favorable, faire valablement un emprunt dans l'hypothèse suivante : une nécessité pressante surgit inopinément, exigeant des crédits supérieurs à ceux qui ont été alloués ; encore faut-il que la dépense soit notablement inférieure aux frais qu'entraînerait une convocation extraordinaire des Chambres.

Les domaines présentent un caractère assez complexe. Ils sont considérés comme la propriété patrimoniale du prince régnant et de sa famille. Mais leurs revenus ont été expressément affectés, par l'article 59 de la Constitution, tout d'abord aux dépenses de la maison grand-ducale, et pour le surplus aux besoins de l'État, tant que la situation financière ne permettrait pas un allègement des impôts. Il était en même temps stipulé que la liste civile ne serait pas élevée sans le consentement des Chambres, ni diminuée sans celui du Grand-Duc. Aucune modification ne fut apportée dans la suite à cet état de choses. Les recettes figurent dans le budget, et font même l'objet d'un vote des Chambres. C'est là, d'après Wielandt (*Droit public badois*)

non une autorisation de percevoir, mais seulement une approbation des évaluations faites dans le but de connaître la part des dépenses ainsi couvertes ; la perception s'impose au bon administrateur que doit être le gouvernement, quoi qu'il advienne du budget. L'aliénation des domaines (1) nécessite le consentement des Chambres ; mais il n'y a pas lieu d'appliquer cette règle, s'il s'agit d'aliénations « commandées par un intérêt économique en vue du progrès agricole, ou de la suppression d'une administration désavantageuse ». Une condition est alors exigée, c'est que le produit soit employé à de nouvelles acquisitions, ou versé à la caisse d'amortissement.

§ 4. — *Pouvoirs propres du Grand-Duc*

Dans des cas exceptionnels, le Grand-Duc détient presque un pouvoir absolu : ses actes n'en sont pas moins toujours contresignés par un ministre. Il est maître des dépenses secrètes (2), à la seule condition de présenter aux Chambres une garantie écrite, contresignée par un membre du ministère d'État, que les fonds ont été ou doivent être employés au

1. Aucun domaine ne peut être vendu sans le consentement des Chambres. Article 58 de la Constitution.

2. Constitution, article 55.

mieux des intérêts du pays. Le Grand-Duc peut encore, de sa propre autorité, prolonger de six mois le délai pour lequel ont été votés les impôts (1). Pour les préparatifs d'une guerre ou au cours même de la guerre (2), le Grand-Duc peut valablement contracter des emprunts, imposer des contributions sans le consentement des États. Des garanties sont seulement prises pour que ces sommes ne soient employées qu'aux besoins de la guerre : dans ce but, le comité des Chambres place deux membres au ministère des Finances, et un commissaire à la caisse de la Guerre. Les commissions de guerre chargées des réquisitions comprennent autant de membres des États que de représentants du Grand-Duc en dehors du président ; à ce même effet le comité peut encore placer auprès de chaque autorité provinciale deux députés du Cercle.

D'une manière générale, le Grand-Duc peut, sous la responsabilité d'un ministre, prendre en l'absence des Chambres toutes les mesures qui apparaissent comme absolument nécessaires et dont un retard annulerait l'effet, même si elles rentrent dans les attributions propres des représentants du pays. Le

1. Constitution, article 62. Les impôts (votés pour chaque période) peuvent continuer à être levés pendant six mois après le moment où expire le consentement des Chambres, lorsque le Landtag est prorogé avant qu'un nouveau budget n'ait été voté, ou lorsque les discussions des Chambres se prolongent.

2. Constitution, article 63.

souverain ou plutôt le ministre en répond devant le Landtag suivant (1).

Une dépense d'un caractère particulier s'impose au respect du gouvernement et des Chambres, en dehors de tout consentement de leur part. La Constitution allemande (2) prévoit, en effet, pour équilibrer le budget de l'Empire, une « contribution matriculaire » versée par chaque État proportionnellement à sa population. Par contre, le Grand-Duché reçoit une quote-part dans le produit de certaines recettes impériales.

§ 5. — *Action particulière de chacune des
Chambres en matière de finances*

Nous avons étudié l'action du Landtag en matière de finances, sans distinguer pour chacune des deux Chambres les pouvoirs particuliers qui déterminent son rôle propre. A titre exceptionnel, elles exercent ici une action très différente l'une de l'autre. La Constitution avait fait de la première Chambre un organe pondérateur, laissant toute la part active à la seconde « qui devait refléter les forces intellectuelles, morales, économiques du pays ». Tout pro-

1. Article 66 de la Constitution.

2. Article 70, voir p. 12.

jet de loi (ancien art. 60) était d'abord soumis à la seconde Chambre. La première n'examinait que les seuls projets qui avaient reçu préalablement l'approbation de l'autre ; en outre son rôle se bornait à les accepter ou à les rejeter en bloc, sans y introduire aucune modification. Si le projet était rejeté par la première Chambre, l'opinion prévalait qui avait obtenu la majorité absolue en réunissant les votes de l'une et l'autre Chambre. La supériorité numérique de la seconde Chambre lui donnait donc un avantage considérable.

Les changements apportés en 1904 au recrutement et à la composition des Chambres ont amené, au point de vue qui nous occupe, des modifications très sensibles dans leur situation respective. Alors que pour la seconde Chambre les conditions du vote étaient élargies, les pouvoirs de la première Chambre étaient étendus, en même temps qu'une réorganisation plus en rapport avec les nécessités de l'époque lui donnait une nouvelle impulsion. La seconde Chambre, en matière de finances, a un droit de priorité ; mais les pouvoirs de la première Chambre varient suivant l'objet de la discussion (art. 60 et 61 de la Constitution). S'agit-il des comptes des finances arrêtés à la suite de l'exécution des budgets, ou de la comparaison des crédits votés avec les sommes effectivement dépensées, la première les examine après qu'ils ont été présentés à la seconde. Il y a là

un contrôle qui se traduit par des observations. Les propositions concernant l'administration des recettes ou des dépenses, les impôts directs ou indirects, dans le but de les régler non pour une période budgétaire, mais d'une manière durable, ne sont soumis à la première Chambre qu'après avoir été acceptés par la seconde. Ces projets tombent, suivant la règle générale, s'ils ne sont pas votés par la première Chambre. Il existe encore un certain nombre de matières qui ne peuvent faire l'objet de propositions à la première Chambre sans avoir déjà reçu l'approbation de la seconde : tels sont les projets de lois concernant les contributions annuelles, le budget, aussi bien que la fixation des taux d'impôts pour une période budgétaire, les propositions se rapportant à l'aliénation de biens de l'État, à leur affectation et aux charges pouvant leur incomber, aux emprunts, enfin à un engagement quelconque de l'État de nature à être une cause de dépenses. La première Chambre ne peut que les accepter ou les rejeter en bloc, sauf le projet de budget qui fait exception, et auquel elle peut apporter toutes les modifications de détail qu'elle juge utiles. Les articles qui sont l'objet d'un désaccord entre les deux Chambres sont soumis à une nouvelle discussion ; si le résultat est nul, l'article 75 de la Constitution prévoit un essai d'entente, et si le désaccord subsiste, les décisions de la seconde Chambre l'emportent. S'il arrivait

qu'un de ces projets de loi fût rejeté en bloc par la première Chambre, la procédure serait toute différente : sur la demande du gouvernement ou de la seconde Chambre, les votes des deux Chambres seraient réunis, et la décision qui aurait obtenu la majorité des voix deviendrait valable. Nous rappellerons à cette occasion que le nombre des membres de la première Chambre, augmenté en 1904, se trouve encore bien inférieur à celui des membres de la seconde Chambre.

CHAPITRE IV

MÉCANISME BUDGÉTAIRE

§ 1. — *Préparation du budget*

Le projet de budget, préparé dans les six mois qui précèdent la réunion du Landtag, doit être présenté à l'ouverture de la session des Chambres en novembre. Dès le mois d'avril, chaque administration soumet, en conséquence, au ministre compétent l'exposé de ses besoins pour l'année suivante. Les budgets de dépenses, ainsi établis par les différents ministères, joints au budget des recettes dressé par le ministre des Finances, sont discutés et révisés dans le sein du Statatsministerium. L'administration de l'État (1) est étudiée dans le budget général, en réservant à un budget annexe les services du transport régis par le Grand-Duché (chemins de fer et navigation sur le lac de Constance). Le budget général dressé (2) sous

1. Loi du 22 mai 1882, article 1.

2. Loi du 22 mai 1882, article 5.

forme de tableaux contient l'ensemble des prévisions, et un budget spécial à chaque ministère. Chaque budget est divisé en titres, sections et chapitres, les chapitres ne comprenant que des services de même sorte et de même nature, et complété par l'indication des chiffres de la période précédente avec toutes les explications nécessaires. Ce sont les dépenses qui sont d'abord étudiées, puis les recettes; toutes y figurent sans aucune compensation : si elles ont un caractère permanent elles forment l'état ordinaire; elles sont rangées au contraire dans l'état extraordinaire si elles sont de nature exceptionnelle ou transitoire. Le budget étant établi pour deux ans (1), un chiffre était prévu pour chaque année jusqu'en 1904; depuis cette époque, on adopte pour chaque exercice la moyenne des deux années. Les recettes et les dépenses sont évaluées (2) sur la base du rendement moyen des trois dernières années, et toute dérogation à cette règle doit être expliquée par le fait qui la motive; mais on n'escompte pas, dans l'état ordinaire, les plus-values de recettes résultant d'une situation économique prospère : elles sont destinées à couvrir les dépenses extraordinaires, et d'une façon générale les déficits du budget. Afin d'éclairer l'opinion des Chambres, un examen sommaire de leur

1. Article 54 de la Constitution : la loi de contribution est votée en principe pour deux ans.

2. Loi du 22 mai 1882, article 2.

situation générale est donné à l'appui des crédits demandés pour les établissements publics (1), qu'ils se rattachent ou non à l'État. Des explications détaillées sur la raison d'être et le chiffre des recettes et des dépenses extraordinaires (2) doivent être fournies; c'est ainsi que les propositions concernant des travaux de construction sont accompagnées d'un état, permettant de se rendre compte du montant total de la dépense.

§ 2. — *Vote du budget*

Le budget ainsi établi est accompagné d'un exposé des motifs assez succinct, et joint au projet de loi portant fixation de l'état de gestion; il est déposé sur le bureau de la seconde Chambre par le ministre des Finances au nom du Grand-Duc. Un résumé détaillé de l'emploi des fonds accordés pour la période budgétaire précédente est présenté en même temps: cette formalité a lieu en novembre, au moment de la réunion des Chambres.

Une commission de vingt-un membres est chargée par la Chambre d'étudier le projet de budget.

Suffisamment nombreuse pour que les partis et les intérêts les plus importants s'y trouvent propor-

1. Loi du 22 mai 1882, article 3.

2. Loi du 22 mai 1882, article 4.

3. Article 55 de la Constitution.

tionnellement représentés, elle reflète assez exactement la Chambre pour qu'en général, dans ces dernières années, une entente continue ait régné entre la Commission et la Chambre. Aussitôt réunis, les membres se partagent le travail, demandent les explications qu'ils jugent nécessaires au ministre compétent, qui autrefois ne les donnait que par écrit, et examinent les propositions émanant de députés, qu'il est d'usage de présenter à la Commission avant de les soumettre à l'assemblée. La Chambre n'attend pas que la Commission ait achevé son œuvre pour s'occuper elle-même du budget : les diverses parties lui en sont soumises au fur et à mesure de l'achèvement de leur examen par la Commission, et il est déposé à la Chambre Haute dès qu'il a été voté par la seconde Chambre. La première Chambre remplit assez promptement le rôle limité qui lui incombe, mais en raison des renvois successifs auxquels il se trouve exposé, le budget n'est jamais voté avant les mois de mai ou juin.

L'année financière commençant dans le Grand-Duché avec l'année civile, il s'écoule donc un espace de quatre ou cinq mois pendant lesquels il n'y a pas de budget. On remédie à cette situation en votant des recettes provisoires qui d'après la Constitution et la loi de 1882 (1), permettent de con-

1. Loi du 22 mai 1882, article 13.

tinuer les dépenses dans les limites autorisées par le précédent budget. Il serait sans doute possible de diminuer la durée de cette situation anormale en faisant coïncider l'année financière du Grand-Duché avec celle de l'Empire, qui s'ouvre au 1^{er} avril ; les relations financières existant entre les deux États en seraient facilitées : cette proposition a été faite, mais elle n'a pas prévalu contre les avantages du système actuel (1). Au moment où elles préparent le budget (avril), les administrations ont en effet à leur disposition les résultats financiers de l'année qui s'est achevée le 31 décembre précédent (la première de la période) ; ces résultats font défaut dans l'autre cas. Les services ne peuvent, d'une part, diminuer le temps consacré à la préparation du budget, ni, d'autre part, retarder le moment de la présentation (car ce serait abréger la durée de l'examen par les Chambres), ou prolonger, contre leurs vœux, la session fort avant dans l'été. Pendant qu'elles discutent encore le budget, les Chambres reçoivent communication des comptes de la période écoulée qui, avec la modification proposée, ne leur parviendraient plus en temps utile.

N'y a-t-il pas quelque avantage à ne voter qu'en présence même des faits, un budget de deux ans ? Il subsiste encore un grand aléa en fixant un état vingt

1. Buchenberger, *Finanzpolitik*, p. 4 et 5.

mois à l'avance. Quelle sera la situation du pays, de l'Empire, durant un espace aussi long? Des propositions furent souvent faites en vue de réduire à un an la durée du budget, mais elles sont toujours restées sans succès (1). Par suite des services de protection assurés par l'Empire, les brusques augmentations de dépenses ne sont guère à craindre dans un petit État réduit à des services civils. Dans les conditions actuelles, le budget fait l'objet d'une étude approfondie de la part des administrations. Que l'on en vienne à un budget annuel, il faudrait précipiter la préparation, et alors quelle sera sa valeur? ou augmenter le nombre des fonctionnaires, et voici déjà un nouvel élément de dépense. Chaque session des Chambres amène toujours de nouvelles dépenses; va-t-on les voir se reproduire tous les ans? Quelle charge pour le pays à qui on demandera chaque année de nouveaux efforts, sans laisser à la fortune publique cet espace de deux ans pour s'accroître suivant la règle des États prospères!

Nous venons de voir la situation ordinaire normale, où l'accord des pouvoirs apparaît comme nécessaire. Il convient également d'envisager l'hypothèse d'un refus du budget par la seconde Chambre: dans ce cas, en effet, il ne peut être présenté à la première Chambre. Le principe admis est que les

1. Buchenberger, *Finanzpolitik*, p. 2.

discussions politiques ne peuvent interrompre la vie de l'État. Aussi, en pareil cas, le Grand-Duc est-il autorisé par l'article 62 de la Constitution à lever pendant six mois les impôts existants pour faire face aux besoins du pays. Ce laps de temps écoulé, soit que de nouvelles élections du Landtag aient donné au gouvernement une majorité confiante et disposée à accepter ses demandes, soit que le gouvernement, revenant sur ses exigences, se range aux désirs formellement exprimés par la Chambre, ou qu'un accord intervienne fait de concessions réciproques, — la situation doit se représenter normalement. Si au contraire la question n'est pas résolue, on se trouve en présence d'un conflit sans issue légale, car donner gain de cause à l'un serait réduire à néant le pouvoir de l'autre.

§ 3. — *Exécution du budget*

L'exécution d'un budget de deux ans ne se fait pas sans soulever quelques difficultés, et l'on a été amené à faciliter la marche des services par l'adoption d'une série de mesures législatives. C'est ainsi que l'on peut reporter sur la seconde année les crédits non employés pendant la première ; l'on peut, de même dès la première année anticiper sur les crédits de la seconde, mais ceci seulement avec l'assen-

timent du ministre des Finances et en cas de désaccord entre le ministre des Finances et le ministre ordonnateur, il en est référé au Grand-Duc (1). Une seule condition est imposée pour rendre légitimes ces opérations, c'est que l'on ne détourne pas ainsi les crédits de l'affectation qui leur a été reconnue par le Landtag : aussi, est-ce sans inconvénient que le chiffre des dépenses figurant au budget pour chaque année soit la moyenne du montant total des dépenses de la période. D'autre part, il peut surgir pendant une période de deux années des événements imprévus de nature à nécessiter des dépenses immédiates. La loi du 22 mai 1882, dans son article 12, prévoit en conséquence la faculté pour le Grand-Duc d'ouvrir des « crédits administratifs » dans les conditions suivantes.

S'agit-il de l'état extraordinaire de dépenses, les pouvoirs du gouvernement sont nettement délimités : les crédits supplémentaires pourront atteindre au maximum 10 o/o du crédit primitif sans dépasser toutefois 10.000 marks, mais si un ensemble de dépenses a été approuvé par les États, bien qu'une portion seulement ait été mise à la charge de l'exercice en cours, il est possible d'en acquitter immédiatement le montant.

L'état ordinaire de dépenses offre une latitude

1: Loi du 22 mai 1882, art. 7.

plus grande encore ; il n'y a pas de maximum fixé, mais une condition absolue doit être remplie, c'est que la dépense imprévue et urgente ne puisse être retardée jusqu'à la convocation des Chambres, au moins sans un dommage assuré. Tous les crédits d'ailleurs sont alloués à titre provisoire, et devront être soumis à l'approbation des Chambres lors de leur plus prochaine session.

La période de deux ans doit être considérée dans son ensemble et à son expiration (1) tous les crédits non employés sont nécessairement annulés. Cependant, si des crédits affectés à des dépenses extraordinaires de construction n'ont pas été employés ou ne l'ont été qu'en partie, ils peuvent, sans subir de modification, être réimputés par le gouvernement dans le nouveau budget.

Les besoins de la Trésorerie sont assurés par un fonds de roulement appelé le *Betriebsfonds*, d'une importance très variable puisque, d'une part, il reçoit les excédents budgétaires et, d'autre part, doit combler le déficit des budgets s'il y a lieu.

§ 4. — *Contrôle du budget*

On distingue trois sortes de contrôle, le *Rechnungskontrolle*, le *Verwaltungskontrolle* et le *Statts-*

1. Loi du 22 mai 1882, article 13.

kontrolle. Le premier est exercé tout d'abord par des fonctionnaires spéciaux dans chaque ministère.

L'oberrechnungskammer donne ensuite l'approbation définitive. C'est une sorte de Cour des Comptes, ne dépendant d'aucun ministère, et placée sous les ordres immédiats du Grand-Duc. A elle seule appartient le *Verwaltungskontrolle* (contrôle de la gestion) : elle examine si toutes les ordonnances et instructions ont été observées en ce qui concerne les dépenses et les recettes, puis elle fournit au Landtag un rapport détaillé de l'emploi des ressources, qui forme la base du Staatskontrolle par les Chambres. La commission compétente recherche en dernier lieu si l'administration financière est en harmonie avec les prescriptions contenues dans la Constitution et la loi budgétaire. Finalement une loi approuve les résultats du budget, sans susciter jamais de grosses difficultés.

DEUXIÈME PARTIE

HISTOIRE FINANCIÈRE

CHAPITRE I

PREMIÈRE PÉRIODE (1806-1819)

Époque de la formation du Grand-Duché

Les anciens margraviats de Baden-Baden et de Baden-Durlach forment à peine le quart des territoires que comprend en 1806 le nouveau Grand-Duché.

Ces pays présentent des éléments très divers et constituent un ensemble des plus disparates. Charles-Frédéric les groupa en quatre provinces qui, provisoirement, eurent à subvenir à tous leurs besoins.

A cette époque, le budget ne s'élève qu'à la somme de 5.800.000 marks. Or la liste civile (1), l'armée (2), les pensions (3), la Dette publique (4) absorbent la

1. Soit 825.000 florins ou 1. 414.050 marks.

2. Soit 804.000 florins ou 1. 378.056 marks.

3. Soit 781.000 florins ou 1.338.684 marks.

4. Soit 560.000 florins ou 959.840 marks.

Le florin était de 60 kreutzer et correspond à 1 mark 7143.

presque totalité du budget, puisque ces différents services figurent pour une somme de 5 millions.

Mais le plus curieux dans cet embryon de budget, c'est l'affectation des recettes aux dépenses. Tandis que les arts et les sciences recevaient 300.000 marks, dont 92.000 à l'Université d'Heidelberg et 32.000 au théâtre de Mannheim, 500.000 marks seulement étaient affectés aux services des Affaires étrangères, de la Justice, de l'Intérieur et des Finances.

Dès le début cependant, Charles-Frédéric avait eu l'idée d'unifier les services et de former un État dont l'organisation centralisée répondrait aux besoins de l'époque. A cet effet, en 1807 (1), il rendit un édit qui réorganisait la justice et la police. En vertu de cet édit, ces deux services étaient placés entre les mains des fonctionnaires chargés de l'administration des arrondissements et étaient mis à la charge des budgets locaux jusqu'à concurrence des recettes qui leur étaient affectées, l'excédent devant être fourni par l'État : seuls les tribunaux d'appel ressortissaient directement au budget de l'État.

Deux ans après, un édit du 2 décembre 1809 vint apporter une réponse générale de l'administration (2).

A peu près à la même époque, un édit du 31 août 1808, qui entra en vigueur le 23 avril 1809, réor-

1. V. *Gesetzes- und verordnungsblatt*, 1807.

2. V. *Gesetzes- und verordnungsblatt*, 1809.

ganisa le service de la Dette. Il importait en effet d'apporter une amélioration sérieuse à la situation financière des pays qui composaient le Grand-Duché. Celle-ci était des plus critiques par suite des nombreuses guerres dont ces territoires avaient été si souvent le théâtre.

Provisoirement le service de la Dette évaît été réparti entre l'État qui versait de ce fait une somme annuelle de 800.000 marks, et d'autre part entre les provinces et les arrondissements.

Charles-Frédéric fit passer en 1809 au compte de l'État une partie de la charge incombant aux provinces et procéda à une liquidation qui eut pour résultat de fondre la plupart des différentes obligations et de constituer une dette badoise de 31 millions de marks.

Ce chiffre était énorme, étant donné les conditions économiques dans lesquelles se trouvait alors le Grand-Duché. Aussi, Charles-Frédéric estima qu'il était de l'intérêt bien compris du pays de pourvoir à la diminution de sa dette, en d'autres termes de songer à son amortissement, afin d'asseoir solidement son crédit et d'assurer l'avenir.

Mais de tous les procédés d'amortissement en usage, auquel allait-on recourir ? Allait-on faire fonctionner le jeu des intérêts composés ? Allait-on, au contraire, user du procédé des annuités et des excédents budgétaires ?

Charles-Frédéric pensa qu'il valait mieux créer une caisse spéciale d'amortissement. Celle-ci devait être alimentée par des ressources propres qui lui permettraient de faire face au service des intérêts et à celui de l'amortissement. On y procédait par tirage au sort de titres remboursables, avec ou sans prime.

Mais Charles-Frédéric vint alors à mourir. Son successeur Charles-Louis abandonna la France après Leipzig et accéda à la coalition. Avec l'année 1814 commença une campagne onéreuse qui — conséquence inéluctable — fut suivie en 1816 et en 1817, d'une période de dépression économique qui amena la disette. Il en résulta pour le Grand-Duché de nouvelles et très lourdes charges. La situation s'améliora les années suivantes.

Lorsqu'en 1818, la constitution fut promulguée, le gouvernement absolu laissait à l'État unifié une organisation qui, au cours du siècle, allait servir de cadre à son développement.

A l'exemple du régime qui venait d'être instauré en France par Napoléon — et qui était très centralisateur — tous les services généraux étaient concentrés entre les mains de l'État. Un pareil régime peut avoir peut-être quelques avantages, mais il est certain qu'il amène un accroissement considérable de dépenses.

Le dernier budget de cette période, encore établi

en dehors des Chambres (1), s'élève à la somme de 15.700.000 marks (2).

Comme tous les budgets, il comprenait des recettes et des dépenses.

I. — DÉPENSES. — Celles-ci peuvent être divisées en deux parties.

La première — qui atteint le chiffre de 2 millions de florins (3), — comprend les frais d'administration et de perception des impôts, et, d'autre part, les dépenses d'exploitations de domaines et des prêts.

La seconde, plus importante, s'élève à la somme de 7.193.000 florins (4). Elle comprend :

Les dépenses de la maison grand-ducale, s'élevant à 1.180.000 florins (5) ;

Les dépenses militaires, s'élevant à 1.700.000 florins (6) (non compris un crédit extraordinaire de 155.000 florins).

Les dépenses des ministères et cours de justice : 566.000 florins (7) ;

1. L'article 82 de la Constitution décidait que le budget de 1819 pourrait être établi en dehors du Landtag qui venait de se réunir. Il fut cependant présenté le 10 mai 1819 à la deuxième Chambre et entra en rigueur le 1^{er} juin sans avoir fait l'objet d'aucun vote.

2. Le budget de 1808 s'élevait à la somme de 5.800.000 marks.

3. Soit 3.428.000 marks.

4. Soit 12.328.802 marks.

5. Soit 2.022.520 marks.

6. Soit 2.913.800 marks.

7. Soit 265.670 marks.

Une subvention aux cercles de 234.000 florins (1).

Une subvention aux arrondissement pour les services de justice et de police de 675.000 florins (2).

Les dépenses d'enseignement public (université et collèges, et d'assistance : 473.000 florins (3).

Un crédit de 120.000 florins (4) pour l'amélioration de l'agriculture.

Les dépenses de travaux publics (routes et voies navigables : 527.000 florins (5).

Nous ne citerons ici que pour mémoire la dotation de 1.485.000 florins affectée à la caisse d'amortissement, que nous verrons figurer parmi les recettes.

Mais pour avoir une idée précise des charges incombant au Grand-Duché à cette époque, nous rapprocherons du budget général les obligations auxquelles fait face le budget de la caisse d'amortissement, c'est-à-dire le service des pensions et celui de la Dette.

Les pensions figurent au budget pour une somme de 926.000 florins (6), auxquels il faut ajouter une

1. 935.844 marks.

2. Soit 1101.076 marks.

3. Soit 1.156.90 marks.

4. Soit 810.722 marks.

5. Soit 903.278 marks.

6. 1.587.164 marks.

rente de 82.000 florins (1), payée à titre d'indemnité aux anciens seigneurs.

Quant aux intérêts de la dette qui s'élevait à 16 millions de florins (2), ils représentent 982.000 florins (3), 143.000 florins (4) sont consacrés à l'amortissement. Il fallait, en outre, rembourser une dette de caisse de 2 millions résultant d'emprunts à court terme faits les années précédentes pour courir provisoirement l'insuffisance des ressources.

Ce sont ces deux dernières catégories de dépenses très élevées qui font atteindre au budget le total relativement considérable de 5.453.000 florins (5).

Ce total, d'ailleurs, varia souvent au cours de la période que nous étudions en en moment par suite des événements qui se déroulèrent.

La charge totale pesant ainsi sur le Grand-Duché en 1829, s'élève d'une part, à 5.708.000 florins (6) pour les dépenses propres de l'État et, d'autre part, à 5.453.000 florins (7) pour les dépenses de la caisse d'amortissement, soit un ensemble de 11.160.000 florins (8).

1. Soit 140.548 marks.

2. Soit 17.428.800 marks.

3. Soit 1.683.148 marks.

4. Soit 1.245.6162 marks.

5. Soit 9.346.442 marks.

6. Soit 9.783.512 marks.

7. Soit 9.346.442 marks.

8. Soit 19.178.240 marks.

Le budget avait donc subi, depuis 1888, un accroissement considérable de charges, résultant à la fois des circonstances particulièrement difficiles alors et de la nouvelle organisation administrative que l'État venait de donner au Grand-Duché.

Comme compensation et pour faire face à ces dépenses nouvelles, on créa des ressources nouvelles à l'étude desquelles nous arrivons maintenant :

II. — RECETTES. — Parmi celles-ci, il convient d'abord de mentionner une somme de 2.607.000 florins (1) provenant des contributions fournies par chacune des quatre provinces et qui étaient le produit d'impôts dont le taux et l'objet étaient des plus variables.

Il faut y ajouter une somme de 386.000 florins (2), produits des monopoles du sel et des postes et de l'impôt sur les mines.

Enfin, les impôts du timbre, de l'enregistrement et la taxe sur les chiens produisaient un total de 480.000 florins (3).

Bien que les services publics fussent alors très peu développés (3.472.000 fl.), les ressources étaient encore insuffisantes et laissaient un déficit de plus de 506.000 florins.

1. Soit 4.468.398 marks.

2. Soit 661.604 marks.

3. Soit 822.720 marks.

En présence d'une situation aussi obérée et pour faire face à ce déficit, Charles-Frédéric établit, provisoirement, un impôt sur le revenu, divisé en classes, appelé *Vermøgensteuer*. Il devait atteindre tous les revenus, en argent ou en nature, quelle que fût la source. L'impôt très léger à la base, puisque son taux n'était que de 0,50 o/o pour les revenus inférieurs à 300 florins (1), atteignait 1 o/o pour les revenus de 800 à 1.200 florins (2); 3 o/o pour les revenus de 10.000 à 12.000 florins (3) et s'élevait jusqu'à 6 o/o pour les revenus supérieurs à 150.000 florins (4). Le grand-duc vantait la modération de cet impôt, et, escomptant des déclarations sincères de ses sujets, qui étaient la base de la perception, espérait en tirer des ressources satisfaisantes.

En même temps, Charles-Frédéric, continuant l'œuvre entreprise en 1807, s'efforçait de répartir entre tous ses sujets, de la façon la plus équitable, le poids des charges publiques. Il institua en conséquence une commission spéciale chargée, d'une part, de ramener tous les impôts directs existant à trois types principaux : un impôt sur les terres (et taxes accessoires), un impôt sur les maisons, un impôt sur les professions, et, d'autre part, à fondre tous les

1. Soit 514 marks.

2. Soit 1.371 à 2.056 marks.

3. Soit 17.140 à 20.568 marks.

4. Soit 257.100 marks.

impôts indirects en des droits de douane, de consommation, de mutation et de voirie.

Le travail de la commission aboutit, en 1810, à la publication d'une ordonnance sur les impôts fonciers (*Grundsteuer* et *Hausersteuer*), mais ces impôts ne furent effectivement prélevés qu'à partir de 1815, à raison des opérations préalables que nécessitait leur recouvrement.

La même année, paraissait l'édit sur les patentes (*Geverbesteuer*).

Les impôts indirects, eux perçus en vertu de faits et d'actes isolés, purent être recouvrés dès le début.

Le système badois fut manifestement inspiré, du moins dans ses grandes lignes, du système français, qui venait de faire l'objet d'une réforme générale, et que M. le professeur Wagner qualifie le « Maître de l'époque ».

Le nouveau système d'impôts indirects entra en vigueur en 1812.

Il se compose d'impôts de consommation sur le vin, la bière et l'eau-de-vie qui supportent deux taxes : l'une, l'accise, porte sur la consommation totale, l'autre, l'*ohmgeld*, frappe les quantités consommées dans les débits de boissons. Les bêtes de boucherie sont imposées d'après leur poids.

Suivant les circonstances et les besoins du Trésor,

on établit aussi des taxes sur le vinaigre, l'huile, le tabac et les fruits, le bois à brûler et les chiens.

Les mutations de propriétés à titre onéreux supportent un droit de 2,50 o/o de la valeur d'achat.

Les donations et les successions, à l'exception de celles qui sont dévolues aux descendants, supportent des droits qui varient, avec le degré de parenté et qui vont de $1\frac{2}{3}$ à 5 o/o du montant de la succession ou de la libéralité.

L'ensemble des impôts de consommation et des droits de mutation donne, à la fin de 1819, un produit net moyen de 1.200.000 florins ou 2 millions 056.800 marks.

En 1817, on réorganise aussi le service des douanes. On supprime toutes les taxes intérieures et les tarifs multiples qui avaient existé jusque-là et on les remplace par des taxes uniformes, prélevées seulement aux frontières du Grand-Duché, sur l'entrée, la sortie et le transit d'un certain nombre d'objets nommément désignés. Les tarifs étaient relativement peu élevés, surtout si on les compare à ceux que le Blocus continental avait fait établir et qui venaient à peine de disparaître.

Le passage sur le Rhin, le Main, le Neckar était également soumis à des droits qui, réunis, produisaient un revenu d'environ 650.000 florins ou de 1.114.100 marks.

Aux revenus fournis par les différents impôts que

nous venons d'énumérer, il faut encore ajouter le produit des monopoles du salpêtre (2.000 fl.), des monnaies (5000 fl.) et surtout des postes (190.000 fl.) et du sel. Celui-ci était affermé pour une somme de 600.000 florins ; le concessionnaire avait le monopole de l'achat, de l'importation et de la vente, mais il ne pouvait dépasser, sur tout le territoire du Grand-Duché, un prix de vente déterminé.

IMPÔTS DIRECTS

Tel était le système d'impôts indirects établi à Bade. Il était encore insuffisant, et se manifesta bientôt la nécessité de recourir aux impôts directs. C'est que ces deux formes d'impôts ont des mérites et des inconvénients respectifs et se complètent fort bien l'une l'autre. C'est à leur collaboration qu'il faut demander l'aménagement de bonnes finances publiques. En effet, si les impôts indirects sont généralement faciles à percevoir et très productifs, ils ont, par contre, le tort grave de frapper plus lourdement les petites bourses que les grosses. Les impôts directs, au contraire, sont d'un rendement moins considérable, mais ils s'attaquent généralement à des situations acquises, à des fortunes établies et ont en outre l'avantage de présenter un caractère de permanence et de fixité. C'est pourquoi, dans un bon système financier, il faut autant que pos-

sible et en tenant compte des circonstances économiques combiner les deux formes d'impôts.

Aussi, voyons-nous s'introduire, en 1813, dans le Grand-Duché, certains impôts directs : impôts sur les revenus des terres, des maisons, des professions (*Ertragssteuer system*) ; le principe du *Verniögenssteuer* de la période intermédiaire était donc abandonné. Le but poursuivi par la commission était de répartir, le plus équitablement possible, les charges entre les contribuables. Aussi, ne chercha-t-elle pas à imposer directement le revenu qu'il est très difficile d'évaluer avec exactitude, et elle jugea préférable de l'atteindre indirectement en frappant le capital qui lui parut susceptible d'une estimation plus facile.

Pour permettre de déterminer l'assiette des deux impôts fonciers (*Grundsteuer* et *Gebaüdesteuer*), l'ordonnance de 1810 crée, pour chacun d'eux, un cadastre.

Impôt foncier des propriétés non bâties. — Le cadastre de la propriété non-bâtie est établi de la manière suivante. Le territoire est d'abord divisé en arrondissements d'impôts d'après les diverses cultures puis, chaque nature de culture, jardins, bois, prés, terres labourables, etc., est divisée en un certain nombre de classes, suivant les divers degrés de fertilité du territoire de l'arrondissement d'impôt les terrains à bâtir étaient rangés parmi les terres les plus fortement imposées. Pour chacune de ces classes, il

est établi, par *morgen*, une valeur en capital qui est la moyenne du prix de vente trouvée dans l'arrondissement considéré pour les deux périodes 1780-1789 et 1800-1809 ; on applique enfin à chaque *morgen* de terre, d'après sa culture et sa classe, la valeur correspondante.

Telles étaient les dispositions édictées par l'ordonnance de 1810 pour la détermination de l'assiette de l'impôt foncier des propriétés non-bâties. Mais les opérations préalables à l'établissement du cadastre sont longues et délicates. Elles ont duré en France plus de cinquante ans et il ne fut pas possible de les terminer dans un espace de cinq années. Aussi, dut-on, en attendant, recourir aux anciennes évaluations.

C'est un principe consacré par toutes les législations qui reconnaissent l'existence d'un cadastre et notamment par la loi française du 15 septembre 1807, article 37, que les évaluations cadastrales, une fois établies, sont fixes et immuables jusqu'à la réfection complète du plan cadastral pour un territoire déterminé. Ce principe a été respecté par l'ordonnance badoise. Elle décide, elle aussi, que les évaluations une fois faites, demeureront telles tant qu'une loi n'en aura pas ordonné de nouvelles. Les améliorations ou diminutions, survenues du fait du propriétaire, n'ont aucune action sur l'impôt. Il n'est apporté de modifications au cadastre qu'au cas

où une terre cesse de produire des revenus ou, au contraire, vient à être productive.

Il en est tenu compte chaque année au moment où sont transcrits, sur le cadastre, les changements de propriété ; c'est ce que nous appelons en France le travail des mutations.

Impôt foncier des propriétés bâties. — Un classement analogue fut fait pour toutes les propriétés bâties, qu'elles servissent à l'habitation, à l'agriculture, au commerce ou à l'industrie (1).

L'impôt portait sur le capital d'après la moyenne des prix d'achat des immeubles pendant la période 1800-1809, pour chaque arrondissement d'impôt. A défaut de cette base, on avait recours à la valeur locative, et, à défaut, aux indications formées par les arrondissements voisins, en tenant compte toutefois des différences de situations.

L'assiette de cet impôt, c'était le sol sur lequel s'élèvent la construction, les bâtiments et les installations faisant corps avec l'immeuble.

Les modifications apportées aux immeubles par suite de réparations ou d'aménagements quelconques n'amènent aucun changement dans l'évaluation cadastrale. Par contre, les bâtiments en mauvais état, de même que ceux qui sont délaissés, ne bénéfi-

1. On excepta cependant les établissements d'utilité publique.

cient d'aucune exemption. Ils n'échappent à l'impôt que lorsqu'ils sont détruits.

Les opérations cadastrales, quoique très difficiles, furent menées assez rapidement par des agents de l'administration appelés *Steuerperæquatoren*. Les résultats, comme il fallait s'y attendre, et à l'exemple de ce qui se passe dans tous les pays, ne furent pas toujours très exacts. Ils donnèrent lieu à de nombreuses réclamations, émanant parfois de simples particuliers, parfois de tous les intéressés d'un arrondissement. On donna une satisfaction relative à ces plaintes en 1817 et en 1818, en procédant à de nouvelles taxations dans le tiers du pays, et en ne surélevant pas les impositions reconnues trop faibles.

L'impôt sur les professions. — Le revenu tiré des professions fut, lui aussi, assujetti à un impôt appelé *Gewerbesteuer*. Il affecta la même forme que les précédents. Il portait sur toutes les professions, y compris les professions agricoles. Les ouvriers eux-mêmes, à l'exception cependant des domestiques, y étaient assujettis.

Pour les facilités de la taxation, on distingua dans le revenu des professions deux éléments qui l'un et l'autre furent imposés, d'ailleurs différemment : le premier consiste en une rente produite par le capital servant à l'exploitation de la profession ; le second représente le profit personnel, gain ou salaire retiré

de l'exercice de ladite profession. Chacun de ces éléments donne lieu à la perception d'une taxe.

Chaque assujetti est tenu de déclarer le montant moyen de son capital normal d'exploitation, c'est-à-dire le montant du capital dont il dispose *habituellement* pour l'exercice de sa profession. Il doit y comprendre aussi bien le capital qui est consacré à la marche de l'entreprise elle-même que celui qui représente l'installation, les provisions, les matières brutes ou terminées, le fonds de roulement, etc.

Jusqu'à 400 florins de capital, il y a une exemption générale ; au-dessus, les sommes déclarées sont réparties, suivant leur importance en quinze classes qui déterminent pour chacune le capital imposable : la déduction faite est d'autant plus sensible qu'il s'agit de sommes moins élevées. Ainsi, les capitaux d'exploitation de 400 à 600 florins qui font partie de la première classe, sont imposés pour 300 florins, ceux de 2.000 à 4.000 florins sont rangés dans la septième classe et sont taxés sur 3.200 florins ; à partir de 22.000 florins, le capital déclaré est imposé dans son entier.

Quant au profit personnel tiré de la profession, la commission, pour son évaluation avait établi dix classes correspondant chacune à un capital d'impôt, la première à 500 florins, la septième à 2.000 florins, la dixième à 6.000 florins, celle-ci était censé représenter le profit capitalisé à 4 0/0. Chaque assujetti

était rangé dans une de ces dix classes d'après certains signes extérieurs : suivant la profession, on faisait entrer en ligne de compte le chiffre de la population du lieu (pour le commerce local, par exemple), le capital d'exploitation (pour le grand commerce, l'industrie, les banques). On percevait des suppléments de taxes en raison du nombre d'employés.

Une faveur spéciale — et très appréciable — était faite au profit personnel agricole : on le rangeait, d'une manière uniforme, dans la première classe et on faisait abstraction ici des serviteurs. On tenait compte aussi de certaines situations particulières : âge, sexe, santé.

Les indices sur lesquels on se basait pour établir l'impôt étaient des plus arbitraires : comme le taux était très modéré, l'inégalité apparaissait moins sensible. Le profit personnel en effet était supposé de 20 florins dans la première classe, de 120 florins dans la septième, et de 240 florins dans la dernière.

Le capital d'impôt déterminé par le capital d'exploitation était ajouté à celui du profit personnel pour former le capital sur lequel portait le Gewerbesteuer. On tenait compte chaque année des modifications qui pouvaient se manifester dans la matière imposable.

Le but essentiel de la commission, nous l'avons vu, avait été de répartir également l'impôt entre toutes

les catégories d'assujettis. A cet effet, elle s'était efforcée d'établir une base uniforme de taxation sur tout le territoire du Grand-Duché. Cette base, c'était le revenu de chaque contribuable multiplié par le même coefficient.

Il faut croire qu'à l'usage ce procédé donna de bons résultats, puisque c'est encore lui qui est préconisé dans le projet de réforme actuellement en préparation.

Les forêts étaient rattachées à l'impôt sur les terres, mais ne se prêtaient pas à une évaluation semblable ; elles bénéficiaient d'ailleurs, comme dans presque tous les pays, d'un régime de faveur : le capital qui servait de base à la fixation de l'impôt était obtenu en multipliant par 15 le produit annuel de la forêt évalué en bois de corde d'après les prix moyens de la période 1807-1809.

Les droits, dîmes et redevances de cette sorte qui, le cas échéant, grevaient un fonds de terre, étaient également soumis à un impôt, le *Gefœllsteuer*. Celui-ci portait sur la valeur du bénéfice capitalisé suivant des taux différents.

Un impôt, dont le taux était fixé chaque année, frappait ainsi les capitaux déterminés comme nous venons de le voir. On pouvait par là obtenir des ressources en rapport avec les besoins du moment ; mais lorsqu'on voulait augmenter la charge des contribuables, il fallait tenir compte de la situation éco-

nomique générale. C'est ainsi que nous voyons le taux de cet impôt présenter, au cours de cette période, des oscillations assez accentuées. Primitivement fixé à 19 kreutzers pour 100 florins de capital d'impôt, il descendit à 18 kreutzers, en 1817, pour remonter brusquement à 22 kreutzers en 1818; le budget de 1819 fixa le taux à 20 kreutzers pour 100 florins, soit à 1/300 du capital.

Le capital d'impôt était alors de 773 millions de florins, qui se répartissaient de la manière suivante : 441 millions de florins pour le Grundsteuer, 75 millions 600.000 fl. pour le Gefællsteuern, 144 millions pour le Gebaudesteuer et 112 millions pour le Gewerbesteuer. Les produits de ces impôts, d'après les tarifs indiqués ci-dessus, devaient être respectivement de 1.479.000 florins, de 252.000 florins, de 482.000 florins et de 375.000 florins, soit un total pour les impôts directs de 2.655.000 florins en y comprenant 66.000 florins pour diverses recettes extraordinaires de peu d'importance.

Les impôts indirects donnaient près de 2 millions de florins, les monopoles 795.000 florins, les taxes de justice et de police, le timbre et l'enregistrement, 500.000 florins, enfin les domaines 3.170.000 florins.

Le total des recettes s'élevait ainsi à 9.185.000 florins. De cette somme globale, il faut distraire près du quart, soit environ un peu plus de 2 millions de flo-

rins pour couvrir les dépenses d'exploitation des domaines et les frais de perception des impôts. Sur le reste, 5.708.000 florins servent à couvrir les dépenses propres de l'État.

Quant aux services de la dette et des pensions, ils sont assurés par la caisse d'amortissement, laquelle reçoit, à cet effet, les excédents disponibles, soit 1.485.000 florins. Or, les besoins de la caisse sont sensiblement plus élevés, ainsi que nous l'avons déjà vu, et c'est ici qu'apparaît la difficulté de la situation financière à cette époque.

Comment, dès lors, combler un déficit qui atteignait 3.968.000 florins ?

L'État disposait bien pour cela de quelques ressources extraordinaires, telles que la contribution de guerre versée par la France en 1819, et qui était de 400.000 florins, et certains produits du domaine restant à percevoir et qui pouvaient représenter 300.000 florins. Mais ces ressources étaient encore très insuffisantes. Il ne restait plus, dès lors, qu'à recourir à l'emprunt ou à l'aliénation d'une partie du domaine public. En fait, le gouvernement usa des deux procédés : il vendit 300.000 florins de terres et 100.000 florins de forêts, et il contracta un emprunt de 3 millions de florins. Les ressources de la caisse s'élevèrent ainsi à 5.655.000 florins, laissant à l'année suivante un excédent de 201.255 florins. Les obligations de l'État diminuaient de

3.433.000 florins ; par contre, sa dette augmentait de 3 millions, et le domaine national était appauvri de 400.000 florins. La différence était faible, mais le gouvernement restait fidèle à ses engagements et assurait son crédit.

Une situation semblable à celle que nous venons de décrire s'était déjà présentée dans l'histoire du Grand-Duché.

D'une façon générale, les recettes normales avaient pu faire face aux services ordinaires de l'État, qui étaient gérés avec la plus stricte économie. Mais les ressources spécialement affectées à la caisse d'amortissement, — les salines et les postes, — n'avaient pas longtemps donné, en raison des circonstances, ce que l'on en attendait, et le budget général était devenu, dès lors, impuissant à combler le déficit. Aussi, pour le service de la Dette, dut-on recourir à des aliénations de domaines, tout en escomptant à l'avance le produit des nouveaux impôts. Mais ceux-ci furent introduits à un moment très défavorable, et l'emprunt s'imposa de nouveau, nécessaire, inéluctable.

Dans de pareilles conditions, il ne faut pas trop s'étonner que la Dette publique du Grand-Duché se soit élevée de près de 4 millions de marks entre 1808 et 1820 ; à cette époque, elle atteignait 34.700.000 marks. La plus grande partie, soit 27.300.000 marks était constituée par une dette portant intérêts ; le reste représentait la valeur des domaines et des forêts

aliénés, soit 7.400.000 marks, considérée comme une dette ne portant pas intérêts de la caisse d'amortissement au fonds du domaine.

Cette situation était encore lourde pour le Grand-Duché, bien qu'il fût, à cette époque, dans une situation économique excellente.

Mais l'organisation administrative et financière dont il allait alors être doté, allait lui permettre de se développer dans des conditions très favorables pendant la période de paix et de calme qui suit les guerres napoléoniennes et qui s'étend jusqu'au milieu du siècle.

CHAPITRE II

DEUXIÈME PÉRIODE (1820-1845)

La Confédération germanique assura à l'Allemagne un demi-siècle de paix profonde. Rassuré dès lors du côté de l'extérieur, le peuple tourna ses regards vers la politique intérieure. Il en fut ainsi particulièrement dans le Grand-Duché de Bade, où la voie se trouvait ouverte par la Constitution de 1818, et où les idées françaises avaient largement pénétré.

Les premières élections qui y eurent lieu furent particulièrement favorables à cette politique : elles envoyèrent siéger au Landtag l'élite de la population, beaucoup de fonctionnaires et quelques membres de l'Université.

Le Landtag, ainsi composé, se réunit pour la première fois en avril 1819. On s'occupa de suite des questions financières. Le gouvernement présenta un projet de budget dont les dispositions essentielles étaient justifiées dans un rapport général qui accompagnait le projet. Celui-ci, fut envoyé

à la seconde Chambre, mais il ne fit pas l'objet d'une discussion, parce que l'on considéra avec raison que les éléments de cette discussion aisaient défaut, puisqu'on ne disposait pas des résultats des budgets précédents, qui seuls étaient susceptibles de fournir une base sérieuse à l'élaboration des lois de finances futures. Aussi, la seconde Chambre préféra-t-elle s'en remettre de ce soin au gouvernement. Mais cependant, elle crut devoir indiquer deux réformes qui lui paraissaient essentielles.

D'une part, réduire l'ensemble des dépenses de 285.000 florins.

D'autre part, augmenter de 35.000 florins la dotation de l'Université de Fribourg et la subvention aux maîtres d'école.

Après une courte discussion, le gouvernement accepta ce compromis.

Cela eut pour résultat surtout de faire naître, dans l'esprit des députés, l'espoir d'instaurer dans le Grand-Duché, le régime parlementaire avec toutes ses conséquences, et notamment le droit pour eux, envisagés désormais comme représentants directs du peuple souverain, de refuser de voter des crédits demandés par le gouvernement.

On vit la preuve manifeste de cette tendance durant la session de 1822 quand le gouvernement leur présenta le budget des dépenses : au lieu de le considérer comme une base pour le vote des ressources

correspondantes, ils ne voulurent y voir qu'un simple projet qu'ils croyaient pouvoir modifier à leur gré au moyen d'amendements. Et quand on arriva à l'examen du chapitre relatif au ministère de la Guerre, ils refusèrent de voter le crédit de 1.600.000 florins que le gouvernement avait jugé nécessaire d'inscrire au budget pour l'exécution de ses obligations fédérales.

A vrai dire, la Constitution n'avait pas nettement délimité l'action respective du gouvernement et des Chambres ni l'étendue exacte des pouvoirs de celui-ci sur celles-là, et le gouvernement était assez incertain sur l'attitude qu'il pourrait prendre vis-à-vis du refus des Chambres de voter les crédits demandés. Mais il avait cru pouvoir tirer des travaux de la Conférence de Vienne (novembre 1819-mai 1820), l'assurance qu'en cas de conflit avec les Chambres, il serait soutenu par la Diète.

Aussi, pour briser la résistance des représentants, il n'hésita pas à recourir à la solution extrême : la dissolution. Puis, afin sans doute d'avoir les loisirs de préparer les élections, et violant en cela les principes les plus essentiels du régime constitutionnel, il laissa s'écouler un espace de trois années sans convoquer les électeurs, et ce n'est qu'en 1825 qu'il y eut enfin de nouvelles Chambres.

Comme bien on pense, celles-ci ne ressemblaient nullement aux précédentes : élues sous la pression

gouvernementale, elles furent toute à la dévotion des pouvoirs publics dont elles acceptèrent, sans discussion, toutes les propositions. C'est ainsi, notamment, qu'elles augmentèrent considérablement les charges militaires.

Ce n'était là d'ailleurs que la conséquence des idées alors dominantes en Autriche et dans les cours allemandes : les conférences de Vienne de 1824 et les réunions de Johannisberg poussaient les princes dans la voie de la réaction contre les puissances libérales qui commençaient à se manifester.

Mais le Grand-Duc de Bade, qui aurait peut-être cédé à une pression plus énergique, se montrait peu disposé à violer, sans nécessité, la Constitution qu'il avait juré de respecter. D'autre part, il tenait à ménager l'appui de l'opinion publique à son oncle Léopold, dont les droits à la couronne étaient contestés (1).

En effet, monté sur le trône en 1830, celui-ci devait bientôt se trouver en présence d'une situation des plus difficiles. La Révolution de Juillet, qui éclata alors, eut une répercussion très vive dans le sud de l'Allemagne. L'Autriche et la Prusse, surprises, ne songèrent qu'à se protéger elles-mêmes. Dans le Grand-Duché, les sentiments longtemps contenus éclatèrent bruyamment à nou-

1. Lavissee et Rambaud, *Histoire générale*, t. X, fol. 626.

veau. Mais le parti libéral fit confiance au Grand-Duc qui, du reste, lui donna des gages sérieux de ses dispositions conciliantes en modifiant le personnel gouvernemental et en s'abstenant de toute intervention lors des nouvelles élections. Il était de ces princes, disent MM. Lavissee et Rambaud (1), qui arrivaient au trône avec un souvenir attendri pour ces mots de liberté et de patrie où s'était réchauffée leur jeunesse.

Les nouvelles Chambres profitèrent des dispositions bienveillantes du Grand-Duc et de son esprit de conciliation pour user complètement de leurs droits, et, souvent même, pour les dépasser.

Mais le gouvernement, tout en s'efforçant de mettre un frein à leurs empiétements, reculait devant une rupture et préférait céder du terrain : la liberté de la presse était accordée et l'on amorçait la grande opération du rachat des dîmes.

La réaction puisa une nouvelle force dans les conférences de Vienne de 1832 où l'Autriche et la Prusse, qui s'étaient enfin rendu compte de la véritable portée du mouvement, promirent l'appui de la Diète aux princes que menacerait la révolution ou qui seraient entravés dans l'exercice de leurs pouvoirs par l'abus que seraient tentées de faire les Chambres de leurs prérogatives financières.

1. Lavissee et Rambaud, *op. cit.*, p. 626.

Une certaine réaction s'en suivit, mais elle fut assez peu sensible. Le mouvement libéral reprit très vite et ne cessa de s'accroître durant toute la période qui nous occupe. Le gouvernement tenta de résister et de lutter pour la sauvegarde des principes, mais ne put empêcher, en fait, une immixtion de plus en plus grande des Chambres dans le domaine des matières financières.

Cette collaboration du gouvernement et des Chambres, fut en somme, des plus heureuses, et contribua fort à assurer au pays un développement économique rapide.

Deux grandes réformes furent les facteurs les plus importants de la prospérité matérielle :

La première fut réalisée par la loi du 11 novembre 1833. Cette loi, venant compléter des tentatives déjà faites dans cette voie pendant les années précédentes, organisait le rachat des dîmes. Elle accordait aux assujettis les plus grandes facilités pour se libérer et, d'autre part, l'État leur apportait son concours des plus précieux puisqu'il prenait à sa charge le cinquième des dépenses.

Ces sages dispositions allaient permettre la libération de la plus grande partie du territoire et développer l'activité nationale d'une façon considérable.

La seconde mesure réalisée ne fut pas moins heureuse dans ses résultats : ce fut l'entrée du Grand

Duché de Bade dans le Zollverein, qui réunit alors 25 millions d'Allemands dans une vaste union douanière. Les résultats dépassèrent toutes les espérances.

D'autres mesures, de moindre importance, vinrent encore apporter aux populations une atténuation aux charges qui les frappaient. C'est ainsi qu'en 1825, 1831, 1833, l'État reconnaît comme dettes d'État certaines dettes qui avaient été mises à la charge des arrondissements et qu'on reconnut peser trop lourdement sur certains d'entre eux.

I. LES DÉPENSES. — Toutes ces réformes étaient évidemment des plus heureuses pour les contribuables badois ; mais elles eurent pour conséquence forcée une augmentation sensible des dépenses publiques. Le rachat des dîmes coûta à l'État 14.400.000 marks, et le paiement d'indemnités dues aux ayants droit en vertu de la suppression de certains bénéfices que venait d'édicter une loi de 1831, put grever son budget d'une charge nouvelle de 8.000.000 de marks, soit un total de 23 millions de marks. Les anciennes dettes des arrondissements que l'État prenait à sa charge se montèrent à 3.700.000 marks.

De plus, en 1824, des inondations ayant ravagé certaines localités, l'État vint au secours des victimes auxquelles il versa, de ce fait, une somme d'un million environ.

La dette du Palatinat Rhénan, mise à la charge du Grand Duché, vint ajouter à son passif, déjà très lourd, une somme de 6 millions et demi.

Si l'on y joint 4 millions de marks provenant de causes diverses, nous voyons que les seuls besoins exceptionnels entraînèrent une dépense de 38 millions et demi de marks.

En dehors de ces besoins extraordinaires et anormaux, les services généraux du budget s'étaient sensiblement développés par suite de l'accroissement considérable de la population qui, de 1.051.000 habitants passe, en 1846 à 1.367.000.

Corrélativement à tous ces faits, nous voyons les budgets passer, dans le même laps de temps, de 9.324.000 florins à 14.402.000 florins.

Mais il ne faudrait pas croire cependant que l'augmentation réelle des dépenses pendant cette période corresponde exactement à ces chiffres. En effet, nous voyons figurer dans le budget de 1845 une somme de 1.500.000 florins se rapportant à l'administration des monnaies et à celle des mines, tandis que les comptes de ces mêmes administrations, en 1825, très succincts, ne laissaient apparaître que des soldes fort peu importants. Il n'en résulte pas moins que les dépenses publiques du Grand Duché ont subi, au cours de la période que nous étudions une augmentation de 3 millions et demi de florins sur le chiffre de la période précédente.

Cela tient principalement aux causes suivantes : d'une part, les frais afférents aux recettes ont augmenté de 1.700.000 florins : ce sont, d'abord les domaines dont l'entretien exige en plus 100.000 florins, les forêts 386.000 florins ; ce sont ensuite les frais de perception des divers impôts : 250.000 et surtout des droits de douanes : 800.000 florins.

D'autre part, le gouvernement s'était efforcé de compléter et d'améliorer les différents services pour mieux répondre aux besoins du pays alors en plein développement. C'est ainsi que le budget du ministère de la Justice, qui comprenait depuis 1835 une police judiciaire, atteignait 400.000 florins, celui de la Guerre 360.000, celui de l'Intérieur 1.469.000. Tous les chapitres de ce dernier ministère étaient en augmentation marquée : les services de l'Instruction et des Beaux Arts : 250.000 florins, les ponts et chaussées (travaux publics) 500.000 florins, la justice et la police des arrondissements : 290.060, la sûreté générale 190.000, la police forestière : 100.000, les services d'assistance : 50.000 florins.

Par contre, le ministère d'État, auquel ressortissait la liste civile avait diminué ses crédits de 218.000 fl. et celui des finances de 190.000.

Ainsi, au cours de cette période, le budget s'était accru de plus du tiers.

Mais, comme compensation, grâce à l'essor économique qu'avait pris le pays pendant le même

temps, les ressources avaient suivi une évolution, pour ainsi dire parallèle, et c'est ce que nous allons maintenant examiner.

II. LES RECETTES. — Dès le début de cette période (1820-1845), le gouvernement se propose d'établir un nouvel impôt, qui aura pour résultat d'abord de fournir des ressources nouvelles au budget, et ensuite d'apporter un complément au système d'impôt existant.

Ce système ne taxait pas, en effet, en dehors des capitaux que nous verrons beaucoup plus tard imposés, les revenus des carrières libérales, les traitements des fonctionnaires, tous revenus essentiellement personnels.

Le nouvel impôt devait porter sur les apanages, traitements (*Besoldungen*) et pensions. Ce fut la première œuvre issue de la collaboration des représentants du pays et du gouvernement.

Mais, en raison du caractère provisoire et extraordinaire qui était alors reconnu à cet impôt, l'acte qui l'établissait ne fut pas une loi, mais une ordonnance. Celle-ci ne fut promulguée, cependant, que du consentement des Chambres.

Or, cet acte présente, au point de vue doctrinal, un intérêt particulier : il inaugure dans le Grand-Duché un système fiscal absolument nouveau. Tandis, en effet, que le *Gewerbsteuer*, nous l'avons vu, supposait un revenu personnel de 240 florins, au

maximum, le nouvel impôt répartit les revenus en classes, dont la dernière comprend les revenus de 80.000 florins et au-dessus.

D'autre part, cette loi introduisait pour la première fois, à Bade, le système progressif, suivant l'importance des revenus. Or, cela est très caractéristique, car l'adoption de cette forme d'impôt, qui s'accorde assez mal avec la conception monarchique, marque très bien les progrès immenses qu'avait réalisés, à cette époque, le parti libéral, et c'est certainement aux efforts de ce parti qu'est due l'introduction de la progressivité dans le système fiscal badois.

Ces revenus sont répartis en 10 classes :

La première comprend les revenus de 1 à 1.000 florins, ils paient 1 kreuzer par florin.

La deuxième, de 1.001 à 2.000 florins, paie 2 kreuzers.

La troisième, de 2.001 à 3.000 — 3 —

La quatrième, de 3.001 à 5.000 — 4 —

La cinquième, de 5.001 à 7.000 — 5 —

La sixième, de 7.001 à 10.000 — 6 —

La septième, de 10.001 à 30.000 — 7 —

La huitième, de 30.001 à 60.000 — 8 —

La neuvième, de 60.001 à 80.000 — 9 —

La dixième, au-dess. de 80.000 — 10 —

Le taux de l'impôt était donc très variable, puisqu'il allait de 1/60 à 10/60 du revenu déclaré. Et

cependant, cet impôt ne fut pas trop mal accueilli.

A partir de l'établissement de cet impôt, le mouvement de réforme des impôts badois subit un temps d'arrêt (1).

Cependant, en 1825, on apporte une légère modification à l'impôt sur la bière. On abandonne l'impôt sur le malt établi en 1812, pour établir l'impôt sur le *moût*. L'assiette de l'impôt est basée sur la quantité de liquide contenue dans la chaudière avant que les opérations de refroidissement ne commencent.

Ce n'est qu'en 1837 que de nouvelles réformes apparaissent. A cette époque, le gouvernement déposa sur le bureau du Landtag un projet de loi tendant à alléger les nouveaux impôts. Ce projet supprimait le tarif progressif et modérait les taux (sauf pour les domaines et apanages de la maison grand-ducale qui continuaient à supporter les taux établis en 1820).

En outre, ce projet tendait à la formation de capitaux d'impôts. Le revenu aurait été multiplié par 3, et, après déduction de 300 florins sur le capital ainsi formé, on aurait appliqué le taux du *Gewerbesteuer*, soit 23 kreutzer par 100 florins.

Mais la deuxième Chambre se refusa à assimiler les traitements fixes, et les revenus tirés du commerce et

1. Le système d'impôt sur les revenus ne fut complet qu'en 1848, date à laquelle on taxa les revenus tirés des capitaux.

de l'industrie, alléguant la supériorité des premiers sur les seconds, au point de vue notamment de la sécurité et de la fixité.

Elle se déclara en faveur du tarif progressif, parce que, selon elle, il était plus conforme à l'idée de justice ; s'il n'en était pas ainsi pour les autres impôts, on pourrait le modifier ; mais elle estimait qu'il fallait le maintenir pour l'impôt sur les fonctions.

Le gouvernement avait ouvertement combattu le projet, surtout en ce qui concerne l'impôt sur les fonctionnaires — qui cependant ne représentaient qu'une faible minorité — mais finalement il s'y rallia.

Les revenus inférieurs à 2.000 florins sont multipliés par 3, pour former le capital d'impôt sur lequel portera le taux de 23 kreutzer par 100 florins (taux du *Gewerbesteuer*). Les revenus de 2.000 à 3.000 florins sont multipliés par 6 et ainsi de suite jusqu'aux revenus supérieurs à 8.000 florins qui sont multipliés par 12.

Ainsi, par une amélioration du système fiscal, par suite aussi du développement de la richesse nationale, très sensible pendant la période que nous étudions, les recettes ont considérablement augmenté.

Tandis, en effet, qu'en 1825, les recettes atteignaient à peine 11 millions de florins (1), elles dépassent, en 1845, 15 millions.

1. Le chiffre officiel du budget de 1825 est 9.431.000 florins ; mais il ne comprend pas les recettes afférentes aux mines et à l'admi-

Pendant cette période, le rendement des impôts directs avait augmenté de 300.000 florins; les droits de justice et de police d'une somme semblable.

Mais l'augmentation provenait surtout du rendement des impôts indirects, qui était passé de 1.167.000 florins à 1.943.000 florins et des droits de douane qui, de 649.000 florins en 1825, atteignaient, vingt ans plus tard, grâce au Zollverein, 2.635.000 florins.

De même, les forêts, mieux aménagées, étaient plus productives, en même temps que le prix du bois augmentait, si bien qu'elles donnaient 1.759.100 florins au lieu de 835.000.

La dette. — La dette qui était en 1820 de 20.292.000 florins (1) s'élevait en 1845 à 28.070.000 florins (2) et cependant des amortissements considérables atteignant 14.619.000 florins (3) avaient été faits pendant cette période. Les dépenses d'une nature et d'une importance extraordinaires que nous avons vu se produire à cette époque nécessitèrent des ressources exceptionnelles de 22.456.000 florins (4) qui furent four-

nistration des monnaies, qui s'élevaient à 1.500.000 florins. Comme ce bénéfice était compensé d'un autre côté, par des dépenses égales, il ne figurait pas dans les comptes de 1825, mais il figure dans le budget de 1845.

1. 34.700.000 marks.

2. 48 millions de marks.

3. 25 millions de marks.

4. 38.400.000 marks.

nies par des émissions de rentes et par des ventes de domaines. La valeur des domaines aliénés était portée au passif de la caisse d'amortissement et à l'actif du fonds des domaines qui avait la personnalité. Cette créance du fonds des domaines resta sans intérêts jusqu'en 1840 : il fut alors décidé qu'elle porterait intérêt quand elle dépasserait 12 millions de florins (1).

D'autre part, le *Betriebsfonds*, qui était de 2.000.000 florins en 1825, s'élevait, en 1845, à 5.209.200 florins. Après en avoir déduit 2.169.000 florins pour des *dépenses* extraordinaires.

Tel est, en gros, le bilan financier de la période de 1820 à 1845.

1. 20 millions de marks.

CHAPITRE III

TROISIÈME PÉRIODE : 1846-1855

Le 9 février 1846, le Landtag était dissous à la suite de discussions qu'avait fait naître la question religieuse dans le Grand-Duché.

Quelques mois après, le 7 mai, une nouvelle Chambre était convoquée.

Celle-ci recommença l'opposition que les assemblées précédentes avaient faite au gouvernement. Comme celles-ci, elle voulait s'arroger des droits de plus en plus étendus dans le vote des dépenses.

Le gouvernement céda partiellement à ces réclamations. Il reconnut aux Chambres le droit de voter les dépenses, mais en faisant remarquer que certaines d'entre elles, telles que le traitement des fonctionnaires, les frais du service de la dette par exemple sont obligatoires quand elles ont été une fois accordées. La Chambre naturellement lutta contre cette tendance et s'efforça de faire prévaloir le principe de la périodicité budgétaire.

En 1847, le budget ne fut pas voté par le Landtag ; une loi provisoire d'impôts fut proposée par le gouvernement. La Chambre y fit ajouter une addition que le gouvernement accepta sans se rendre un compte exact de sa portée véritable. Par cette disposition additionnelle, il était stipulé que le vote de la Chambre s'étendait à toute les recettes et fixait leur emploi ; or, ceci était contraire à la Constitution.

Mais les réclamations des députés cessèrent devant le mouvement révolutionnaire de 1848.

DÉPENSES

Les événements qui se déroulèrent alors, en 1848 et 1849, exercèrent une répercussion fâcheuse sur la situation économique du Grand-Duché pendant toute la période qui va de cette époque jusqu'en 1855. Le commerce, l'industrie, l'agriculture subissent une crise grave, qui amena une forte émigration de la population. D'autre part, la Révolution entraîna une perte de 13 millions de marks. En outre, de 1852 à 1855, les récoltes furent déficitaires (1).

La répercussion de ces événements sur les recettes fut très sensible. Les produits des impôts directs, et plus encore ceux des impôts indirects, diminuèrent

1. Une maladie grave sévit alors sur les pommes de terre.

dans de fortes proportions. Il en fut de même des produits des douanes et de ceux des domaines.

Aussi, dans les années qui vont de 1848 à 1855, les budgets ordinaires se clôturent avec un déficit de 2.200.000 marks. Si l'on y ajoute les dépenses extraordinaires qui, pendant ces années, atteignent le chiffre extrêmement élevé de 26.300.000 marks, on arrive à un déficit total de 28.500.000 marks.

Pour y faire face, il fallut contracter un emprunt de 20.500.000 marks. Le Betrietsfonds fournit les 8 millions manquant, et se trouva ainsi passer de 14.900.000 marks (en 1847), à 6.800.000 marks en 1855.

Si l'on considère l'état de la dette pendant la période de 1848 à 1855, on constate que le passif de la caisse d'amortissement, qui ne s'élevait en 1848 qu'à 46.500.000 marks (grâce à des amortissements opérés en 1846 et 1847), passa en 1856 à 59.000.000 de marks, soit une augmentation de 13 millions. Et cependant, malgré que la situation fut peu favorable, le plan d'amortissement avait été suivi et de ce fait avait atteint 7.800.000 marks. C'est le seul exemple qu'offrent les finances badoises d'un recours à l'emprunt pour les dépenses ordinaires du budget.

A ces dépenses, il faut ajouter celles qui résultèrent de l'entretien des troupes prussiennes qui vinrent au secours du gouvernement, et du rembour-

sement des frais de mobilisation de ces troupes, soit un total de 8 millions de marks environ.

D'autres dépenses extraordinaires vinrent aussi grever lourdement les budgets de cette période. Parmi elles, il faut signaler :

Trois millions au titre : Frais occasionnés par la Révolution ;

Un million pour subventions diverses du dégrevement accordées pendant les années de disette 1846-1847.

D'autre part, la réfection des armements et équipements perdus ou détériorés en 1849, les réapprovisionnements des munitions de guerres, les frais entraînés par le séjour des troupes badoises en Prusse et en Schleswig-Holstein, la reconstruction du pont sur le Rhin à Manneheim, qui était sérieusement endommagé, la préparation de la guerre en 1855, le taux de plus en plus élevé des contributions fédérales vinrent encore accentuer le déficit que l'on constate dans le budget badois au cours de cette période.

RECETTES

I. — *Impôts directs.* — *Impôt sur le capital.* — Le développement normal du système d'impôts qui frappait les revenus des terres, des maisons, des professions, devait appeler comme complément

l'imposition, qui n'existait pas encore, des rentes provenant des capitaux. Depuis 1840, en effet, l'opinion publique commençait à s'occuper de cette question, elle se manifestait par l'envoi, au Landtag, de nombreuses pétitions dans lesquelles était signalée l'injustice de la situation actuelle ; dans ces mêmes pétitions, on rappelait le § 8 de la Constitution qui oblige tous les sujets badois, sans distinction, à contribuer aux charges publiques et on y demandait, en conséquence, l'introduction d'un *Kapitalsteuer*.

Aux sessions de 1844 et de 1846, la deuxième Chambre fit parvenir au gouvernement des adresses rédigées dans le même sens ; elles réclament l'introduction des impôts sur le capital, que l'on déclarait conforme à l'idée de justice et qui permettait d'atténuer, ou même de supprimer d'autres impôts qui pesaient lourdement sur le peuple, notamment la taxe sur la viande et le droit sur les mutations immobilières.

La première Chambre n'avait pris aucune part à la rédaction de ces adresses, et cela pour deux raisons :

D'une part, parce qu'elle estimait désirable une réforme radicale du système d'impôts existants, par l'introduction des impôts généraux sur la fortune et le revenu (*Vermæger* ou *Einkommensteuer*) ;

D'autre part, parce qu'elle redoutait l'incidence

de cet impôt sur les débiteurs par suite de l'élévation du taux de l'intérêt qui en aurait fatalement résulté, ce qui aurait eu pour conséquence d'ébranler le crédit.

En outre, les membres de la première Chambre n'ignoraient pas l'extrême mobilité des capitaux et, par suite, la très grande facilité qu'ont leurs détenteurs à les faire émigrer en pays étranger. Cela ne manquerait pas, disaient-ils, d'avoir une répercussion fâcheuse sur le commerce local et, d'autre part, rendait très problématique le rendement utile de cet impôt.

Enfin, on faisait valoir contre cette forme d'imposition des considérations techniques, telle que la difficulté d'évaluer la matière imposable et de saisir des revenus aussi fuyants.

En présence des réclamations réitérées de la deuxième Chambre, le gouvernement qui jusque-là s'y était déclaré opposé, déposa, sur le bureau du Langtag, en 1848, un projet de loi concernant l'imposition du revenu jusque-là exempt d'impôt d'une façon immédiate.

Mais ce projet fut bientôt retiré et remplacé par un autre qui concernait, celui-là, l'introduction d'un impôt sur le capital.

Le mouvement révolutionnaire de 1848-1849 put seul vaincre la résistance de la première Chambre qui, sous l'influence des événements, se décide à

voter, avec de légères modifications, le projet du gouvernement. Celui-ci est ainsi devenu la loi du 4 juillet 1848.

D'après cette loi, était imposée la valeur en capital des produits en intérêts et en rentes aussi bien que des produits reposant sur une exigence de capital, en tant que ces produits ne sont touchés ni par le *Grundsteuer*, ni par le *Gewerbesteuer*, ni par le *Klassensteuer*.

Au contraire, devaient être exempts d'impôts, les Badois habitant l'étranger, pour leurs biens qui ne proviendraient pas du Grand-Duché, ainsi que les Allemands qui, habitant le Grand-Duché, auraient des biens provenant de leur pays, et les étrangers pour les biens venant de l'étranger.

Étaient encore exempts de l'impôt — en dehors de l'État — les établissements de bienfaisance et les personnes qui possédaient, comme toute fortune, moins de 500 florins.

Pour déterminer le capital qui servait de base à l'impôt, on tenait compte des éléments suivants :

Pour les rentes sur l'État et les billets de loterie : la valeur nominale ;

Pour les créances sans intérêt et les rentes à temps : la valeur réelle évaluée en capitalisant à 4 o/o ;

Pour les rentes viagères et tous autres revenus cessant avec la mort du bénéficiaire : en multipliant par 8 ;

Pour les rentes perpétuelles : en multipliant par 25 ;

Étaient seules déduites : les dettes hypothécaires ou celles qui étaient constatées en la forme authentique.

Les capitaux assujettis devaient être déclarés annuellement, sur l'honneur et la conscience, d'après leur état au 1^{er} juillet (partie sommairement, partie avec une spécification).

Le cadastre du *Kapitalsteuer* restait ouvert pendant les quinze jours qui suivaient la clôture et pouvait être consulté par quiconque le désirait.

Le taux de l'impôt était fixé à 6 kreutzer par 200 florins de capital d'impôt soit un pour mille.

La loi stipulait en même temps que la perception du nouvel impôt serait subordonnée à la suppression d'autres charges pour un même montant. L'application du nouveau système fut retardée par la révolution badoise ; celui-ci ne fonctionna normalement qu'à la fin de juin 1849, lorsque le gouvernement régulier fut rétabli. On réclama néanmoins l'impôt aux redevables pour les années 1848 et 1849.

La première année (1848), l'impôt sur le capital donna un rendement de 231.000 florins ; de 1850 à 1855, son produit oscilla entre 192.000 et 188.000 florins. Le capital frappé était, d'après la loi de 1850, de 325 millions de marks environ.

Les défauts de cette loi apparurent si sensibles

que, dès l'année suivante, il fallut songer à la modifier (1).

Le but de ces modifications était de faciliter le retour des capitaux étrangers qui s'étaient enfuis du pays en raison des troubles politiques qui s'y étaient manifestés, en limitant la contribution des non-badois et aussi d'éviter en augmentant les franchises d'impôts certaines inégalités et certaines rigueurs qu'avait révélés l'expérience. Il fallait aussi favoriser la formation par les petits contribuables des petits capitaux ; il fallait enfin accuser plus nettement le caractère subjectif de cet impôt de telle sorte que l'on prit en considération le revenu réel.

La nouvelle loi, qui est du 30 mars 1850, soumit seulement à l'impôt les étrangers qui habitaient dans le pays pour gagner leur vie. Elle déclarait exempts d'impôt les capitaux inférieurs à 500 florins ; elle exemptait aussi les capitaux des veuves et orphelins et ceux des personnes incapables de pourvoir à leurs besoins d'existence, à la condition que ces capitaux réunis au reste de leur fortune rentable, ne dépassent pas 2.000 florins.

La loi ordonnait aussi la déduction des dettes sur gages et des dettes hypothécaires.

1. Loi du 30 mars 1850 : *Regierungsblatt*, année 1850, p. 45. Wagner, *op. cit.*, p. 253. Max Voigtel : impôts directs en Bade.

Le capital qui servait de base à l'impôt était formé en multipliant par 25 l'intérêt annuel.

Enfin, la loi de 1850 ne subordonnait pas comme le faisait celle de 1848, la perception de l'impôt à la suppression d'autres charges analogues. Ainsi, le *kapitalsteuer* était définitivement incorporé au système d'impôts existant.

Impôt progressif sur le revenu. — C'est aussi de 1848 que date une loi du 28 juillet qui établissait dans le Grand-Duché un impôt progressif sur le revenu. Cette loi ne fut jamais appliquée, mais elle est intéressante à étudier en tant que précédent de la loi actuelle.

Prôné par les représentants les plus accrédités de la science financière de l'époque, l'impôt général et progressif sur le revenu était un point important du programme politique des partis libéraux. L'opinion publique se montrait de plus en plus favorable et adressait aux Chambres de nombreuses pétitions pour demander son introduction dans la législation positive.

Le gouvernement répondit au désir populaire en déposant un projet de loi qui établissait l'impôt progressif sur le revenu comme supplément des autres impôts directs.

L'exposé des motifs qui établissait le projet faisait ressortir nettement le désir qu'avait le gouvernement d'aboutir, conformément à la volonté générale,

à une meilleure répartition de la charge des impôts. Or, l'établissement de l'impôt progressif sur le revenu apparaissait comme le moyen le plus susceptible de réaliser cette idée de justice. Aussi, d'après l'exposé des motifs, bien que la réalisation d'un pareil impôt exigeât des travaux préalables longs et difficiles, le gouvernement était amené, dès maintenant, à l'établir pour remplacer certains impôts indirects dont la suppression était unanimement réclamée.

La première Chambre, tout en étant d'accord pour l'ensemble avec le gouvernement, fit remarquer qu'il serait impossible de prendre le revenu net comme base de répartition de l'impôt par le moyen courant et direct proposé par le gouvernement. La première Chambre demandait, en conséquence, qu'on améliorât le système existant plutôt que de créer de nouvelles taxes.

Elle accepta cependant le projet, en raison des désirs manifestés par le peuple et aussi parce que la deuxième Chambre qui, de par la Constitution, avait une autorité prépondérante en la matière, s'était prononcée en faveur du projet.

Le projet soumettait à l'impôt le revenu net total des seules personnes physiques. Était exempt le revenu jusqu'à 300 florins, des personnes ayant charge de famille, jusqu'à 200 florins, celui des personnes vivant seules. L'impôt était calculé d'après

les taux pour cent d'une des dix classes entre lesquelles était réparti le revenu annuel imposable de la manière suivante :

Jusqu'à 500 florins : $1/2$ o/o.

Jusqu'à 1.000 florins : $3/4$ o/o.

L'impôt augmentait ensuite d'un $1/4$ o/o par 500 florins, de telle sorte que le taux était de 3 o/o pour les revenus supérieurs à 5.000 florins qui constituaient la onzième classe.

Le revenu était déclaré annuellement d'après son état au moment de la déclaration. Les modifications postérieures n'exerçaient aucune influence sur le taux de l'impôt.

La loi ne faisait, d'ailleurs, qu'énoncer le principe de l'imposition, laissant à des ordonnances particulières — qui ne furent jamais rendues — le soin de régler les détails d'application.

Comme pour le *Kapitalsteuer*, le fonctionnement de la loi était subordonné à la suppression d'autres impôts. Cette condition ne fut jamais remplie parce que à cette époque (1848-1849), à raison des troubles du moment, l'État avait des besoins sans cesse croissants, et ne pouvait songer à substituer à des revenus certains, des revenus incertains.

La période que nous étudions en ce moment est remplie d'expériences législatives concernant l'organisation des impôts.

Jusqu'en 1848, la détermination de la part d'im-

pôt direct incombant à chacun, d'après la base des lois existantes, avait été exclusivement ou presque l'affaire des fonctionnaires des finances qui statuaient eux-mêmes sur les réclamations formulées par les redevables.

Dans chaque arrondissement, des fonctionnaires spéciaux, les *Steuerperæquator* étaient chargés, de concert avec les autorités locales, de fixer annuellement la taxation des assujettis et de calculer, d'après le dernier état, la somme d'impôt due par chacun d'eux. Ce n'était que pour l'évaluation des conditions de fait qu'on leur adjoignait des experts, dont le rôle était d'ailleurs très important, particulièrement quand il s'agissait de déterminer la répartition du *gewerbesteuer*.

La loi du 8 juillet 1848, concernant l'établissement du cadastre d'impôt, apporta à cette manière de faire un grand changement. A cette époque, l'autorité des fonctionnaires était profondément ébranlée. Aussi, pour suppléer à la confiance que le peuple n'avait plus dans leur impartialité, on pensa qu'il convenait d'appeler les intéressés eux-mêmes à concourir à l'établissement du cadastre, et on décida qu'ils seraient juges exclusifs des contestations qui s'élèveraient en matière d'impôt. A cet effet, on établit un *Schatzungsrath* et, en même temps, on créa les *Steuerschwurgerichte*. Mais leur introduction était liée à une réorganisation générale de l'administration

intérieure qui ne fut jamais faite et la réforme nouvelle resta sur le papier. Il ne faut pas d'ailleurs trop regretter : les *Steuerschwurgerichte* n'auraient probablement pas présenté de bien sérieuses garanties de compétence en matière d'impôt, et, en outre, en raison de la très grande étendue des circonscriptions ils eussent été incapables de connaître la situation exacte des réclamants,

La loi du 17 mars 1854, remplaçant les lois de 1848 et 1849, règle pratiquement l'organisation du cadastre nouveau, et fixe les conditions dans lesquelles il sera établi. Elle établissait un *Schatzungs-rath* qui comprenait 7 membres (1), pris parmi les habitants payant l'impôt, de telle sorte que chaque classe d'assujettis soit représentée au conseil. Le *steuerkommissar* a voix délibérative. Le *Schatzungs-rath* a pour mission d'établir, de concert avec le *steuerkommissar*, le plus exactement possible, le cadastre. Il établit ses évaluations d'après les déclarations des redevables et les indices fournis par le *steuerkommissar* ; il a la faculté de demander de nouveaux renseignements aux assujettis ; il statue sur les réclamations qui leur sont adressées.

Les travaux des *Schatzungs-ræthe* étaient soumis en outre au contrôle régulier des *Steuerrevisor*, qui d'ailleurs furent de bonne heure supprimés et furent

1. Le nombre en fut porté, en 1880, à 14.

remplacés par un *Kadasterkontrolle* ajouté à la *Steuerdirektion*.

Revision du geverbesteuer. — Depuis l'introduction du *Kapitalsteuer* dans la législation du Grand-Duché, le système d'*Ertragsteuer* était achevé.

Et cependant, l'activité législative en matière financière ne subit de ce fait aucun arrêt ni aucun ralentissement.

Quarante ans, en effet, s'étaient écoulés depuis l'établissement des anciens impôts et, par suite, des modifications survenues dans la vie économique, des réformes profondes au système ancien d'impôts, s'imposaient qu'il n'était plus possible d'ajourner.

Ce sera la tâche que s'imposeront, pendant les vingt-sept années qui vont suivre, les législateurs : donner une base solide au nouvel état de choses.

La réforme du *Geverbesteuer*, dont le gouvernement s'occupait depuis 1847, ne fut accomplie qu'en 1854.

On maintient les principes de 1815 qui sont considérés comme justes et l'on ne modifie pas l'organisation de l'impôt que l'on estime suffisamment simple et parfaitement compréhensible, sans être trop onéreuse.

Mais les professions s'étaient modifiées pendant cette longue période de paix, pour des raisons diverses : réalisation de grands progrès techniques, augmentation sans cesse croissante du capital, déve-

loppement des voies de communication. Les professions qui étaient en plein essor autrefois avaient décliné ; d'autres, qui occupaient une place inférieure, s'étaient développées ; d'autres branches étaient nées ; la grande industrie apparaissait et commençait à concurrencer la petite.

Avant tout, il fallait reprendre le tarif ancien devenu suranné et l'adapter aux nouvelles conditions économiques.

Le nombre de classes assignées au profit personnel ne suffisant plus, le plus haut Steueranchlag du profit patronal, soit 6.000 florins, était manifestement trop bas pour le grand commerce et la grande industrie et n'était nullement en rapport avec les classifications adoptées pour le Klassensteuer. Aussi deux nouvelles classes furent créées, correspondant une à 7.000 florins, l'autre à 8.000 florins.

Le profit personnel agricole, jusque-là uniformément imposé à 500 florins, fut réparti dans une des troisième classes 500, 875, 1.750, suivant le capital de Grundsteuer pour la surface exploitée (10.000, 10 à 20.000, 20.000).

Telles sont les modifications les plus importantes réalisées en 1855 en matière d'impôts directs.

II. — IMPOTS INDIRECTS

De 1818 à 1884, il ne se produit rien de remarquable en matière d'impôts indirects, en dehors des deux faits, dont l'un a déjà été signalé : l'entrée du Grand-Duché dans le Zollverein (1836) et l'autre, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, est l'entrée du Grand-Duché dans l'Empire allemand (1871).

Il faut noter cependant que le Grand-Duché de Bade a conservé jusqu'en 1887 son impôt indépendant sur l'alcool et possède encore son impôt intérieur particulier sur la bière, le vin et la viande.

Au point de vue financier, le plus intéressant à étudier est le *Weinsteuer*, impôt sur le vin.

La culture de la vigne dans le Grand-Duché était très disséminée, ce qui rendait très difficile l'imposition de ses produits. Ce qui compliquait encore la situation, c'étaient d'abord les particularités du commerce du vin et de sa consommation, c'étaient ensuite les différences de qualités si importantes et si délicates, c'était enfin la nécessité de distinguer les producteurs et les commerçants, et aussi la difficulté de contrôler la consommation dans la famille et dans les débits de boissons.

L'impôt sur le vin a toujours été très impopulaire

dans le Grand-Duché ; il donna lieu à de nombreuses expériences, suscita de multiples réclamations, fit naître beaucoup de plaintes.

Mais le besoin d'argent, d'une part, et de l'autre la pensée de faire un traitement égal à la bière, à l'alcool et au vin, ont été plus forts que les considérations particulières et l'impôt sur le vin a été maintenu.

Cet impôt frappe à la fois la consommation privée et les quantités consommées dans les débits. Il a, en outre, l'avantage d'être un impôt sur la consommation et non sur la production, mais il a un grave défaut il ne tient pas compte de la qualité.

Quant à *l'impôt sur la bière*, la loi de 1845 n'a apporté que peu de modifications à celle de 1825 concernant cette imposition. Ce taux est désormais fixé à un mark par hectolitre.

Pendant la même période, on avait supprimé momentanément le *Fleischsteuer*, ou impôt sur la viande, qui était impopulaire.

CHAPITRE IV

QUATRIÈME PÉRIODE, 1856-1870

Le Grand-Duché de Bade est le seul État allemand qui ne reflète pas, dans ses institutions écrites, la trace du mouvement révolutionnaire. Cependant, on constate, au cours de cette période, un accroissement constant de l'influence du Landtag en matière budgétaire : c'est d'abord le développement du principe de la spécialité, qu'observe de plus en plus le gouvernement ; c'est ensuite l'établissement par la Chambre de toutes les prévisions de recettes et de dépenses, et tout cela se fait sans que le gouvernement fasse la moindre opposition et de ces empiétements successifs du Parlement on ne trouve la trace que dans les faits de l'histoire positive, mais nullement dans des lois écrites.

I. — DÉPENSES

Pendant cette même période, grâce à une élévation générale du taux des impôts, et à une situation

économique très favorable, les résultats des exercices financiers sont satisfaisants. Les excédents budgétaires varient entre 17 et 45 millions de marks. Le produit des recettes monte de 28,6 en 1856 à 39,8 millions de marks en 1871. Ni la guerre de 1866, qui fut trop courte pour cela, ni celle de 1870-1871 qui eut une solution heureuse, n'eurent d'influence sérieuse sur le mouvement des recettes.

Si les budgets subissent, au cours de cette période, une augmentation notable, cela tient surtout à l'accroissement des dépenses militaires tant ordinaires qu'extraordinaires.

Pour les dépenses ordinaires, on observe la progression suivante :

1856	1859	1869
—	—	—
2.405.000 fl.	3.020.000 fl.	4.721.000 fl.

Pour les dépenses extraordinaires, nous remarquons :

En 1859, préparatifs de guerre, coût	4.300.000 marks.	
1866-67 mobilisation.....	5.100.000	—
1867-68 armement (fusil à aiguille)	1.300.000	—
1867 menaces de guerre.....	800.000	—
1868-70 formation du corps d'armée du Grand-Duché...	5.800.000	—
	17.300.000 marks.	

A ces dépenses il faut ajouter : la contribution de guerre de 10,3 millions payée à la Prusse, à la suite du traité de paix du 17 août 1866.

Puis 4,4 millions de frais pour la guerre de 1870 et qui grevèrent les budgets extraordinaires de l'époque ; ils furent, il est vrai compensés dans la suite par le paiement d'une indemnité de guerre faite au Grand-Duché.

Une autre cause de l'accroissement du chiffre total du budget, c'est l'augmentation de la population qui exige une administration plus coûteuse. C'est ensuite le développement des services publics, l'amélioration du sort des fonctionnaires, etc...

Ce ne sont pas d'ailleurs les seules dépenses militaires qui ont subi une sensible augmentation. On remarque le même phénomène notamment pour les dépenses de justice et pour celles de l'instruction publique.

Jusqu'en 1857, le budget du ministère de la Justice ne supportait que les frais de la justice supérieure, la justice inférieure n'étant pas séparée de l'administration et étant rendue par les *Bezirksämter*. Mais une *Verordnung* du 18 juillet 1857 vint créer des *Amtsgerichte* dont la défense figure désormais au budget du ministère de la Justice qui passe de ce fait de 1.373.000 marks (en 1855) à 1.882.000 marks en 1860. Le budget du ministère de l'Intérieur, il est

vrai, à qui le service était enlevé, tombait aux mêmes époques de 1.555.000 à 858.000.

En 1864, on procède à la réorganisation de l'administration de la justice. On supprime notamment quatre *Hofgerichte* (cours d'appel) que l'on remplace par onze *Kreisgerichte* (tribunaux de cercles).

Si bien que l'on voit les dépenses de justice passer de 1.882.000 (en 1860) à 2.530.000 m. (en 1881), soit une augmentation de 33 o/o.

Avec le développement de la population augmentent corrélativement les dépenses de l'instruction publique. Il est vrai que celle-ci augmente la puissance du rendement, le bien-être du peuple, et aussi la force financière du pays, et en somme l'argent dépensé pour ce service est un capital d'établissement, c'est ce qui a été compris dans le Grand-Duché par le prince, le gouvernement et les représentants qui se sont trouvés d'accord sur ce point. Aussi pour les dépenses du service de l'instruction publique pouvons-nous observer la progression suivante :

	Hochschulen	Mittelschulen	Volksschulen
1860	341.700	130.600	218.900
1880	533.100	197.700	591.000
Total : 1860 =	691.200.		
1880 =	1.387.000.		

Quant aux dépenses extraordinaires (constructions

ou agrandissement d'écoles) elles ont été très modérées jusqu'en 1880.

Quoi qu'il en soit de ces circonstances particulières et de ces causes diverses, les dépenses annuelles s'élèvent, de 1856 à 1866, à 28 millions, puis, les années suivantes, passent à 32 et 33 millions.

Et cependant, le budget ordinaire se solde toujours par des excédents et ceux-ci paraissent avoir été plus que suffisants pour couvrir les dépenses civiles extraordinaires.

La dette avait aussi diminué ; de 59.600.000 en 1855 elle était tombée à la fin de 1881 à 51.600.000 soit une diminution de 8 millions. La *Betriebsfonds* était passé de 6.800.000 à 9.600.000, soit une augmentation de 2.800.000. La situation financière s'était donc améliorée de 11.400.000 auxquels on peut ajouter les 4.400.000 portés sur le budget et ensuite compensés par le paiement de l'indemnité de guerre de 1881, soit un total de 16 millions.

II. — RECETTES. — Nous assistons, au cours de cette période, à un dernier essai de réglementation du problème.

Le profit personnel reste toujours imposé à côté du capital d'exploitation ; mais il se manifeste une tendance à frapper davantage les grandes entreprises, à tenir plus compte des différences individuelles de capacité contributive.

La loi frappe tous les revenus qui ne sont pas

soumis au *klassensteuer*, à l'exception des revenus des domestiques et de ceux des ouvriers journaliers qui ne sont pas établis dans un poste fixe.

On frappe toujours le profit personnel et le capital d'exploitation.

1° Pour le profit personnel, on porte à 12 le nombre des classes. Dans les deux nouvelles classes, figurent les revenus de 7.000 et 8.000 florins. Ce n'est qu'une amélioration très insuffisante. Le montant de l'impôt est évalué d'après les signes extérieurs et d'après le nombre d'aides.

Cependant, les agriculteurs ne sont pas imposés de la même manière, ils sont divisés en 3 classes, suivant l'importance du capital d'impôt foncier.

2° Quant au capital d'exploitation, il subit une réduction de 400 florins, il doit être déclaré lors de l'ouverture ou de l'agrandissement d'une entreprise ; il est vérifié annuellement par les soins du *Steuer-Kommissar* et des *Schatzungs-rath*. L'impôt est fixé à 23 kreutzer par 100 florins.

Une loi de 1866 décide la réfection du cadastre des maisons en raison de l'écart considérable qui existait entre les valeurs actuelles et celles figurant sur l'ancien cadastre. On procède donc à une nouvelle estimation de la valeur des maisons d'après les prix moyens d'achat constatés pendant la période 1853-1862.

L'impôt porte, comme autrefois, sur tous les bâti-

ments, aussi bien sur ceux qui servent à l'habitation que sur ceux qui sont affectés aux exploitations agricoles ; au cas où la valeur d'achat moyenne ne pourrait être prise pour base, on devait prendre la valeur d'usage.

Ce travail de réfection du cadastre fut opéré de 1882 à 1885 ; il a donné une augmentation de capital de 73 0/0, bien inférieure d'ailleurs à l'augmentation réelle.

L'établissement du nouveau cadastre a apporté une amélioration notable à la situation antérieure : il a permis de mieux répartir la charge de l'impôt entre les assujettis sans pouvoir prétendre cependant, en raison de son caractère technique, proportionner l'imposition à la faculté contributive.

CHAPITRE V

CINQUIÈME PÉRIODE, DE 1871 à 1906

L'année 1871 marque une date importante dans notre étude. A cette époque, en effet, le Grand-Duché de Bade entre dans l'empire allemand.

Cet événement considérable apporta de graves modifications au droit financier du Grand-Duché, il eut pour conséquence, d'une part, de restreindre les droits des Chambres en matière budgétaire, d'autre part, d'apporter des changements matériels à la forme du budget.

En 1873-1874 se posa d'abord la question de savoir s'il n'y avait pas lieu de procéder à une revision complète de la Constitution badoise. On reconnaissait, en effet, que beaucoup de dispositions de celle-ci n'étaient plus conformes à la situation actuelle. Cependant, pour le moment, on en resta là.

Le 8 janvier 1880, le gouvernement déposait un projet de loi concernant le budget et l'administration des recettes et des dépenses publiques.

Ce projet, qui avait surtout pour but de rendre le contrôle de la Cour des Comptes plus efficace, était fait en exécution de l'article 55 de la charte constitutionnelle qui exige que le gouvernement annexe à la loi de finances un tableau des prévisions budgétaires et des dépenses annuelles.

Faute de temps, le projet ne fut soumis au Landtag que le 25 janvier 1882. Celui-ci n'y apporta d'ailleurs que peu de modifications; il se contenta de préciser certaines définitions contenues dans l'exposé des motifs (*Begrundung*). On renonçait, pour le moment, à une codification complète du droit budgétaire.

Le projet est devenu *la loi du 22 mai 1882*. Cette loi détermine la forme sous laquelle le budget doit être présenté; elle réglemente en même temps la question des finances de l'État.

Aux termes de la loi, le budget doit être dressé sous forme de tableaux qui contiendront les prévisions générales et le détail des prévisions particulières des différents services.

Le budget est divisé en deux : budget ordinaire et budget extraordinaire.

Le budget ordinaire comprend toutes les recettes et toutes les dépenses qui ont un caractère normal et permanent.

Le budget extraordinaire, au contraire, comprend

les recettes et les dépenses de nature exceptionnelle ou temporaire (art. 1).

Le budget général est divisé en budgets spéciaux correspondant aux différents ministères. Chaque budget spécial se subdivise à son tour en titres, sections et chapitres. Chaque chapitre est soumis séparément à l'approbation des Chambres (art. 5).

La période d'exécution des services budgétaires est de deux années ; les crédits qui n'auraient pas été employés pendant la première année peuvent être reportés sur la deuxième, comme aussi, on pourra, dès la première année, anticiper sur les crédits de la seconde, autant du moins que par là ne seront pas modifiées les hypothèses sur lesquelles repose le consentement des États. Toutefois, cette dernière opération ne pourra avoir lieu que de l'assentiment du ministre des Finances ; en cas de désaccord entre celui-ci et le ministre ordonnateur, il en sera référé au roi (art. 7).

A la fin de chaque exercice, le gouvernement présente son état de comptabilité, où figurent, en regard, titre par titre, section par section, chapitre par chapitre, les prévisions budgétaires et les recettes et dépenses réellement effectuées (art. 9).

Des crédits *supplémentaires* peuvent être ouverts par décision royale dans les cas suivants :

1° Pour couvrir certaines augmentations de

dépenses portant sur des chapitres du budget extraordinaire.

2° Pour acquitter d'avance un ensemble de dépenses approuvées par les États, mais dont une partie seulement avait été mises à la charge de l'exercice courant.

3° Pour faire face à des dépenses imprévues, ayant un caractère d'urgence.

Les crédits supplémentaires, ouverts par décision royale, doivent être soumis à l'approbation des Chambres dans leur plus prochaine réunion (art. 12).

Les crédits qui ne sont pas employés au cours de l'exercice sont annulés.

Les meubles et immeubles, dont l'aliénation devra être effectuée pour le compte de l'État ou d'établissements publics, seront vendus aux enchères publiques ou par voie de soumission, à moins que la vente à l'amiable n'en ait été autorisée par le ministre compétent ou, s'il s'agit d'immeubles d'une valeur supérieure à 25.000 marks, par décision royale (art. 27).

Aucune modification susceptible d'entraîner une augmentation de dépenses ne peut être apportée, sans l'assentiment des États, à l'organisation des services administratifs, même lorsque cette augmentation ne doit porter que sur des exercices subséquents (art. 33).

Cette loi, en exceptant les articles 20 à 25, a été

mise au nombre des lois constitutionnelles. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1883 (art. 34).

Voyons maintenant quel a été le développement du budget badois depuis la modification de 1882 jusqu'en 1900.

La loi d'état n'avait fait, en somme, que fixer ce qui était déjà auparavant dans la pratique, et, sauf l'introduction de quelques règles nouvelles relatives aux indemnités de logement dues aux fonctionnaires, le budget et la loi de Finances avaient gardé leur ancienne apparence extérieure.

Les discussions du budget ne présentent plus dès lors grand intérêt; il n'est plus question désormais des débats sur les droits budgétaires.

Cependant, et ceci témoigne nettement de la force de la pensée constitutionnelle : deux questions furent très vivement controversées : celle de l'initiative des dépenses et celle de la déclaration de *Überschreitbarkeit* (1).

La première Chambre prétendait que le Landtag devait agir par voie de résolution pour solutionner la première de ces deux questions, et que, pour la seconde, il n'y avait qu'à s'en rapporter à la loi budgétaire.

La discussion fut très vive, bien que la deuxième Chambre discutât plus la question de fait que le

1. Crédit que les Chambres autorisent à dépasser.

principe de l'élévation. Finalement, on décida que l'initiative des dépenses appartient bien à la deuxième Chambre, mais seulement par voie de résolution et à titre tout à fait exceptionnel, et toujours avec l'assentiment du gouvernement grand-ducal — et même, — et c'était là le point sensible — on disait que le gouvernement peut accepter la loi sans être lié par elle en ce qui concerne les dépenses, car il s'agit ici d'une loi particulière (*Verwaltungsnorm*).

Buchenberger reconnaît aussi à la deuxième Chambre le droit de faire des déclarations de dépassement de crédit, mais également à titre tout à fait exceptionnel.

I. — DÉPENSES. — A dater de 1872, il se produit un changement essentiel dans les recettes et les dépenses, en raison de l'entrée du Grand-Duché dans l'Empire allemand.

C'est, d'une part, la disparition des recettes provenant des douanes et de l'administration des postes et télégraphes.

C'est, d'autre part, la suppression des dépenses pour l'administration militaire, les contributions fédérales et la représentation diplomatique à l'étranger, sauf à Berlin cependant, où le Grand-Duché conserve un représentant.

Par contre apparaissent de nouvelles dépenses : ce sont d'abord les contributions matriculaires, c'est ensuite la compensation que le Grand-Duché doit

payer à l'Empire en raison de la conservation de son impôt propre sur la bière et sur l'alcool dont le taux est plus élevé que le taux de l'impôt d'Empire.

Au cours de cette période, les recettes et les dépenses montent dans une forte proportion, les premières de 112 0/0, les secondes de 117 0/0.

L'augmentation des dépenses est due moins à l'accroissement de la population qu'à ce fait que l'État a étendu sur de nouveaux domaines le champ de son activité : extension des affaires de notariat et de livre foncier, développement des établissements pénitentiaires, création de nouveaux établissements d'instruction, notamment d'écoles professionnelles, introduction de la législation sociale, amélioration de la situation sanitaire et du service de l'Assistance publique et depuis 1886 la subvention aux cercles pour le contrôle des constructions neuves, extension des charges assumées par le gouvernement en faveur de l'agriculture et de l'industrie ; augmentation des rais de perception de l'impôt, etc.

Corrélativement à l'extension des services publics, on constate une augmentation sensible des dépenses pour le traitement des fonctionnaires dont le nombre s'accroît et dont la situation générale s'améliore grâce à des lois successives.

Aussi le nombre des fonctionnaires d'État est passé (sans compter les instituteurs) :

De	4.500	en	1872
—	5.800	—	1889
—	7.400	—	1903.

soit depuis 1872 une augmentation de 3.000 fonctionnaires.

La dépense qui en résulte est passée de 11 millions et demi en 1889 à 16 millions et demi en 1903, soit une augmentation de 5 millions.

Dans la même proportion croissent les dépenses pour les pensions, pour les secours aux veuves et orphelins.

En résumé, la dépense ordinaire brute de l'État (en y comprenant les sommes payées à l'Empire mais déduction faite des sommes payées par l'Empire) est passée de 1872 à 1903 de 30 à 68 millions de marks soit une augmentation de 127 0/0.

Sauf le reversement fait par l'Empire qui a diminué, tous les articles ont subi une augmentation. Voyons les plus importants.

Ce sont d'abord les *contributions matriculaires* qui, pendant la période 1872-1880 s'élèvent à 4.700.000 marks ; de 1880 à 1889, le chiffre en a diminué considérablement et même de 889 à 1892, ce sont les versements faits par l'Empire qui sont supérieurs aux contributions matriculaires.

Grâce à certaines causes spéciales : renouvellement de tarifs de douanes (1883, 1885 et 1887), vote

de l'impôt du timbre (1800 et 1881), établissement de l'impôt sur l'alcool (1887), rendement meilleur des impôts d'Empire dû à une situation économique favorable, le Grand-Duché qui paie à l'Empire 2.300.000 marks en moyenne de 1881 à 1887, ne lui verse plus en 1888 qu'un demi-million et de 1889 à 1892 c'est l'Empire qui paie annuellement, en moyenne, 2 millions de marks au Grand-Duché.

A partir de 1893, la situation est moins favorable. Les recettes baissent dans des proportions plus sensibles que les dépenses et la charge incombant au Duché de Bade s'élève alors, en moyenne, de 1898 à 1903, à 2 millions de marks. Mais sur cette somme une partie, soit 1 million un quart [représentant la part de Bade dans l'impôt d'Empire sur la bière que le Grand-Duché ne payait pas et qu'il avait conservé comme impôt spécial et ainsi pendant cette période la contribution de Bade n'est en réalité que de 750.000 marks.

Les dépenses pour la *Justice* augmentent dans des proportions plus fortes encore. Elles passent de 2.800.000 marks en 1872, à 9.400.000 en 1903, soit une augmentation de 147 0/0.

L'organisation des *Livres fonciers* a été une des causes principales de cet accroissement de dépenses.

Les *dépenses d'Instruction* passent de M. 1.700.000 en 1872 à 7.600.000 marks en 1903 (déduction faite

de la part des communes), soit une augmentation de 347 o/o.

On améliore aussi, à cette époque, la situation des fonctionnaires des arrondissements, on perfectionne le service de la police et celui de l'hygiène. De ce fait, les dépenses du ministère de l'Intérieur passent de 1.400.000 marks en 1872, à 6.400.000 marks en 1903, soit une augmentation de 357 o/o.

On construit aussi des laboratoires, des écoles agricoles, on subventionne l'agriculture.

Les dépenses qui en résultent passent à M. 600.000 en 1903, alors qu'elles n'étaient que de 300.000 en 1882.

Le service des ponts et chaussées, avec le service du cadastre, passe de 3.300.000 marks en 1872 à 5.100.000 marks en 1903, soit une augmentation de 55 o/o.

Les dépenses du ministère des Finances augmentent dans les proportions suivantes :

	1872	1903
	—	—
Domaines.....	3.000.000	6.200.000
Impôts.....	2.100.000	6.300.000
Douanes.....	1.300.000	2.800.000

Le chapitre de l'amortissement mérite une mention particulière.

En 1882-1883, il est doté respectivement de 1.700.000 marks et de 700.00 marks. Grâce à l'indemnité de guerre payée par la France, la dette put être complètement amortie.

A partir de 1880, apparaît la dotation de la caisse générale de l'État (*allgemeine Staatskasse*) à la caisse d'amortissement des chemins de fer. Cette dotation s'élevait :

De 1880-1887	à	1.750.000 marks
De 1889-1891	elle passe à	2.750.000 —
De 1892-1893	—	3.850.000 —
De 1894-1895	—	2.850.800 —
Depuis,	elle n'est plus que	2.000.000 par an.

En 1902-1903, on avait proposé la suppression de cette dotation, mais le Landtag s'y opposa pour éviter une trop forte progression de la dette des chemins de fer.

Le service des pensions présente aussi une augmentation considérable de dépenses, il s'élève en 1872 à 1.300.000 marks, il passe, en 1903, à 5.600.000 marks, soit une augmentation de 431 o/o.

Cette progression est due à l'accroissement du nombre des fonctionnaires, mais surtout à l'augmentation très sensible de leurs traitements par les lois de 1888, 1894, 1902.

Quand un fonctionnaire décédait, laissant une

famille, l'État n'assumait pas la charge entière de la pension de la veuve; mais il allouait une subvention de 2.000.000 de marks à la *caisse des veuves de fonctionnaires*, créée spécialement en vue de fournir des pensions aux veuves d'agents de services publics.

II. — RECETTES. — A. — *Impôts directs*. — En 1884, on constate une augmentation considérable des dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, due notamment au développement de l'instruction et à la création des voies de communications nouvelles.

Pour y faire face, le gouvernement proposait d'établir, dans le Grand-Duché, un impôt sur le revenu. Il ne s'agissait alors que d'un impôt supplémentaire, l'idée d'un impôt unique ayant été écartée.

L'impôt ne devait frapper que les revenus supérieurs à 1.500 marks. Le taux était dégressif. La perception était basée sur la *déclaration obligatoire* du redevable à qui on accordait cependant certaines facilités.

Mais la seconde Chambre n'entendait pas implanter immédiatement l'impôt sur le revenu; elle voulait que l'on procédât d'abord à une évaluation du revenu, c'est-à-dire à une revision du Geverbesteuer et du Klassensteuer.

Finalement, le projet du gouvernement fut repoussé à une faible majorité.

On se décida alors à reviser le régime du *Kapitalsteuer*. Cet impôt, qui remontait à 1850, avait l'inconvénient d'avoir été établi d'après la valeur nominale des créances à 4 o/o ou à un taux supérieur. Il avantageait ainsi les rentes à taux élevé. La loi du 29 juin 1874 vint réformer ce système : elle fit de la rente même la base de l'impôt, elle obligeait les assujettis à déclarer ces rentes comme revenu de la fortune non-frappé par les autres impôts directs. Les intérêts des dettes et autres charges annuelles étaient déduites. Il restait ainsi une rente nette de charges supposée au taux de 5 o/o, qui, multipliée par 20, formait le capital d'impôt ; les rentes viagères étaient multipliées par 8, les rentes d'orphelins par 4. A la base, on déduisait une rente nette de 35 florins. La loi de finances fixait le taux d'impôt qui, en fait, frappait différemment le revenu suivant son taux d'intérêt réel que la loi laissait de côté. Un tel impôt frappe surtout les situations acquises.

; D'une façon générale, il ne semble pas que cet impôt ait eu pour résultat de rejeter la charge qui en résultait sur les débiteurs, ni d'élever le taux de l'intérêt, ni de déprécier le cours des effets.

A peu près à la même époque, en 1886, on procéda aussi à une réforme du *Geverbesteuer* et du *Klassensteuer*.

Le système badois d'alors combinait assez heureusement le mélange d'impôts réels et d'impôts per-

sonnels, mais il avait l'inconvénient de ne pas s'adapter complètement aux conditions du moment d'où nécessité de réformer l'Ertragsbesteuerung. C'est un pas vers l'Einkommensteuer.

La loi du 25 avril 1876 sur l'Erwerbsteuer s'efforce de supprimer les défauts du Geverbesteuer et cherche à égaliser les différences de charges qui pèsent sur ceux qui sont assujettis au klassensteuer et ceux qui sont soumis au Geverbesteuer pour le profit personnel. C'était préparer la voie à l'Einkommensteuer.

On ne veut pas encore frapper le revenu net réel, mais le revenu moyen probable dans des conditions normales. On sépare toujours du profit personnel le capital d'exploitation qui est censé produire une rente de 5 o/o.

Enfin, en 1886, on établit cette fois l'impôt personnel pour le revenu.

Certes, les réformes du Kapitalrentensteuer ; du Geverbesteuer et du Klassensteuer ont ouvert la voie à cette forme d'impôt. Mais les raisons les plus décisives qui en amenèrent l'introduction dans la législation badoise, ce furent, d'une part, la nécessité de réformer le système existant, d'autre part, l'excessive modération des impôts. Tout poussait à l'impôt sur le revenu, aussi bien les résultats obtenus en Bade et ailleurs avec le Ertragsteuer que l'exemple des pays étrangers, celui de la Saxe principalement.

L'introduction de l'Einkommensteuer en 1886 se fit plus facilement qu'on ne l'avait espéré.

Le nouvel impôt frappe d'abord les personnes physiques, puis certaines personnes juridiques du droit privé, nommément désignées : sociétés par action, sociétés anonymes, sociétés en commandite par action (1).

Les coopératives de consommation avec boutique ouverte, les sociétés faisant des affaires, comme les banques, les sociétés d'assurances mutuelles (2) exploitées par l'entremise d'agents, sont imposées comme les sociétés par actions.

L'évaluation de l'impôt est basée sur la déclaration obligatoire du redevable, déclaration faite au Schatzungsrath ou au Steuerkommissar.

La non-déclaration entraîne la taxation d'office, et sans recours, du Schatzungsrath. En cas de fausse déclaration, l'assujetti est exposé à payer jusqu'à 8 fois l'impôt soustrait.

Le taux est dégressif, il va de 0,50 o/o à 2,50 o/o.

B. — *Impôts indirects.* — L'entrée du grand Duché dans l'Empire allemand amena certaines modi-

1. Pour éviter en partie une double imposition du revenu par actions, on déduit du revenu imposable 3 o/o du capital-action. Ce n'est donc que la partie du revenu qui dépasse 3 o/o qui est imposée.

2. Les sociétés d'assurances mutuelles paient l'impôt sur un revenu de 5 o/o du capital d'exploitation et sur les produits du fonds.

fications dans l'organisation des impôts indirects et notamment de *l'impôt sur la bière*.

Le taux de l'impôt sur la bière avait été fixé, en 1870, à 1 mark 33 par hectolitre, il passa, en 1880 à 2 marks par hectolitre. Mais l'impôt tel qu'il était établi ne tenait pas compte de pertes assez importantes et, en fait, la taxe supportée par l'hectolitre de bière s'élevait en réalité à 3 marks 20.

Les conséquences fâcheuses à divers points de vue de cette situation suscitaient les plaintes des brasseurs, empêchés, disaient-ils, d'apporter une amélioration à la fabrication de leur produit et poussés même à augmenter la quantité au détriment de la qualité.

Pour remédier à ces inconvénients, un projet de loi fut déposé en 1884 qui proposait de faire porter l'impôt sur le malt. Bien qu'on ait pensé par là favoriser les petites brasseries, ce fut leur hostilité contre le projet qui le fit échouer. Celles-ci, en effet, demandaient l'établissement de tarif extrêmement bas, que le gouvernement n'acceptait pas, parce qu'il voulait tirer de l'impôt le même produit qu'antérieurement.

Le Landtag embrassa la cause des petites brasseries et demanda que l'impôt fut fixé à 9 marks par 100 kilogrammes de malt ; le gouvernement, lui, demandait 10 marks et ne voulut pas descendre au-dessous de ce chiffre. Quant à la seconde Chambre,

elle demandait une échelle de tarifs en faveur des petits et moyens brasseurs.

Finalement, le projet ne fut pas adopté.

A la session de 1895-1896, le gouvernement présenta un nouveau projet qui, calculé, accordait les tarifs refusés en 1884. Il établit l'impôt sur le malt d'après le type adopté en Bavière.

Pour favoriser les petites brasseries, on fait appel à une échelle de tarifs comprise entre 8 à 12 marks par 100 kilos de malt. Les 100 premiers quintaux de malt employés dans une année par une brasserie sont imposés à raison de 8 marks les 100 kilos. Les 2.500 quintaux suivants à raison de 10 marks, les 10.000 quintaux suivants à raison de 11 marks. Le taux de 12 marks n'est appliqué qu'à ceux qui emploient plus de 13.000 quintaux de malt.

Une faveur particulière est faite à ceux qui ne fabriquent la bière que pour la consommation familiale et qui pour cela n'emploient pas plus de 10 quintaux de malt ; le droit est alors de 1 malt par 100 kilos. L'impôt est perçu au moment même de la fabrication, il est remboursé en cas d'exportation de la bière à raison de 2 marks 75 par hectolitre de bière.

Wagner considère cet impôt de consommation perçu lors de la production comme offrant un intérêt considérable, en théorie et en pratique, puisqu'il tient compte à la fois de la capacité contributive et de considérations de politique sociale.

CHAPITRE VI

LA RÉFORME DE 1906

Depuis 1884, le Grand-Duché était placé sous le régime de la combinaison de l'Ertragsteuér et de l'impôt sur le revenu, mais, contrairement à ce que l'on pensait, l'Einkommensteuer serait l'impôt principal, tandis que les Ertragsteuern, n'étaient que le supplément.

L'impôt sur le revenu permet la déduction des dettes ; il permet aussi d'atténuer le régime des Ertragsteuern, ce qui rend moins apparents leurs défauts.

En somme, le système d'impôts badois, avec ses impôts indirects très productifs et ses Gebühren, Taxen et Sporteln, fonctionnait d'une façon satisfaisante au point de vue financier. Et c'est ce qui retarda sensiblement la réforme financière.

Cependant, le système d'Ertragsteuern n'était pas sans inconvénients.

D'abord, il ne tenait aucun compte des dettes. En

effet, avec un cadastre de valeur moyenne, comme celui qui existait à Bade, il est impossible de prendre en considération les dettes existantes, surtout et c'était le cas, lorsque l'établissement dudit cadastre remonte aussi loin et que les valeurs qu'il se présente ont varié dans d'aussi fortes proportions. Dès lors, aucun rapprochement n'est possible avec la valeur qui a servi de base au prêt : il aboutirait, dit Buchenberger, à un chiffre de dette fantastique par rapport à la valeur cadastrale, qui réduirait à rien l'impôt pour les terres endettées : ce serait un système très favorable au propriétaire, mais que rien ne justifierait.

Ce rapprochement n'est possible qu'avec un cadastre de valeurs d'usage courant, c'est-à-dire en rapport avec les dettes. Cette réforme fut réclamée vers 1880 par les propriétaires des campagnes, puis par ceux des villes ; elle fut admise finalement par l'administration des finances qui manifestait une tendance certaine à tenir compte de la capacité contributive de l'assujetti.

En outre, avec ce système d'impôts, toutes les sources de revenus sont bien saisies, mais dans une mesure variable. Le *Gründsteuer* et le *Gebaüdesteuer*, sont à peine des *Ertragsteuern*. Quant au *Gewerbesteuer*, c'est un *vermøgensteuer* partiel, et le *kapitalrentensteuer*, un impôt sur le revenu partiel. Pour les deux derniers seulement, on admettait la déduc-

tion de certaines dettes. Il y avait ainsi un mélange d'impôts les plus divers ; il n'y avait aucune unité.

Le poids de l'impôt variait beaucoup suivant le revenu touché : les évaluations étaient faites d'après des principes différents ; les taux étaient très variables.

D'autre part, le système d'impôts fonciers était immuable jusqu'à la réfection du nouveau cadastre. Or, cela n'était ni juste ni avantageux au point de vue financier.

Devant de pareils inconvénients, le ministre des Finances proposa de transformer les Ertragsteuern en un Vermögensteuer, basé sur les valeurs courantes de vente, constamment tenues au courant.

La commission de la seconde Chambre trouve à ce système des avantages considérables, tout en reconnaissant qu'il allait occasionner une grande élévation de valeurs et des déplacements de charges (toujours désagréables pour ceux qui les supportent) et qu'il en résulterait une situation fâcheuse au point de vue financier au cas où une crise économique surviendrait à cause de la déduction des dettes qui serait alors considérable.

La première chambre ne méconnaissait pas les avantages du système proposé, mais prétendait que la confection d'un cadastre du revenu net en présenterait autant et qu'au point de vue financier ce serait

une mesure meilleure, qui permettrait la déduction des dettes comme l'Einkommensteuer.

Le gouvernement au contraire repoussait une double imposition sur le revenu et sur les Erträge et voyait dans le vermögensteuer un corrélatif, un supplément très juste d'impôt sur la fortune acquise à côté de l'impôt sur le revenu. C'est le fait de la possession, disait-il, qui est le point de départ de l'impôt ; que cette possession soit productive ou non, peu importe ici ; la possession est dans la vie économique une position essentiellement favorable : elle doit donc supporter sa part de contribution.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement déféra au désir de la 1^{re} Chambre et les Steuer-Kommissar tentèrent dans vingt-quatre communes choisies avec soin pour représenter le pays, l'essai du système qu'elle préconisait. Mais, dès le début, ils se heurtèrent à des difficultés insurmontables. On a déjà de la peine à évaluer un cas abstrait, et quand on se transporte dans la réalité, il n'y a plus aucune concordance, parce qu'on se trouve en présence de trop d'éléments divers. Ces résultats ainsi obtenus sont donc fatalement inexacts.

L'établissement d'un cadastre du revenu net serait donc à la fois difficile, long et coûteux.

Au contraire, pour quelqu'un de compétent en la matière, il n'y a aucune difficulté à procéder à la libre estimation de la valeur courante des fonds

ruraux ou des maisons. Un tel procédé offre des garanties : il est rapide et peu coûteux et, dès que l'utilité s'en fait sentir, rien n'est plus facile que de le recommencer.

Ainsi le système du revenu net proposé par la 1^{re} Chambre était mauvais parce qu'il est impossible à réaliser pratiquement.

Le complément naturel de l'impôt sur le revenu se trouve dans l'établissement d'un système de *Vermögensteuern*.

Aussi le gouvernement déposa-t-il en 1899-1900 un projet de loi, inspiré du système prussien, établissant, comme ce dernier, l'imposition personnelle.

Ce projet, présenté aux Chambres, ne fut adopté par elles que partiellement. Elles votèrent seulement les articles qui concernaient la réfection d'un cadastre des terres et des bâtiments. Le gouvernement accepta cette manière de voir, car la réfection de ce cadastre était le travail préalable indispensable à l'établissement du nouvel impôt. Une fois ce travail fait, on pourrait prévoir ce que donnerait l'impôt. L'important était que le principe de valeur courante fût pris comme base du nouveau cadastre.

Tel est le fondement de la réforme de l'impôt réalisée en 1906 par la loi du 29 septembre, qui établit dans le Grand-Duché le *Vermögensteuer*.

CHAPITRE VII

VERMÖGENSTEUER

La loi du 28 septembre 1906 établit dans le Grand-Duché de Bade un impôt sur la fortune (*Vermögenssteuer*).

Aux termes de cette loi, sont imposables :

- 1° Les forêts et bâtiments, ainsi que les usines, situés dans le Grand-Duché ;
- 2° Les capitaux d'exploitation des entreprises exploitées dans le Grand-Duché, y compris les entreprises agricoles et forestières ;
- 3° Enfin, la fortune mobilière en général.

D'après le principe même de l'impôt établi par cette loi, on ne tient pas compte dans l'imposition du fait que la fortune produit ou non un revenu.

Ne sont pas soumis à l'impôt les provisions en argent liquide, les droits au retour d'apanages, les douaires, les rentes viagères et autres droits analogues.

Le capital d'exploitation n'est imposé que si l'entreprise qu'il subventionne est exploitée dans le Grand-

Duché. Il n'y aurait donc pas lieu d'imposer une affaire qui, exploitée à l'étranger, serait dirigée par une personne habitant le Grand-Duché.

S'il s'agit d'exploitations agricoles ou forestières, il suffit que le *fonds* soit situé sur le territoire de Bade.

Sont assujettis au paiement de l'impôt, en raison des éléments imposables énumérés ci-dessus :

1°) Les personnes naturelles badoises ou allemandes ayant leur domicile dans le Grand-Duché, conformément à la loi allemande du 17 mai 1870.

2°) Les personnes juridiques de droit privé ou de droit public ayant un établissement dans le Grand-Duché : sociétés anonymes ou par actions, sociétés en commandite, etc.

3°) Toutes les personnes non comprises dans les catégories ci-dessus sont sujettes à l'impôt pour les biens immobiliers qu'elles peuvent avoir en Bade ou pour les entreprises qu'elles y peuvent diriger, sans aucune considération de nationalité, de domicile, de résidence ou de situation.

Les représentants badois et les envoyés au Bundsrath sont censés avoir leur domicile officiel dans leur patrie.

Le fait que les sociétés sont soumises au *Vermögensteuer* n'empêche pas les particuliers de payer le même impôt, en raison des actions qu'ils peuvent posséder dans ladite société. Il y a ici un cas de

double imposition et sous forme réelle et sous forme d'action.

Les valeurs imposables, évaluées dans des conditions déterminées par la loi, forment, dans chaque district, un cadastre spécial.

Le cadastre des terres et le cadastre des bâtiments s'appliquent à toutes les terres et à tous les bâtiments situés dans le district, sans qu'il y ait à tenir compte du lieu du domicile de l'assujetti.

Les capitaux d'exploitation et les autres formes de la fortune mobilière sont déterminés pour chaque assujetti dans l'endroit où il est imposé et constituent le cadastre du capital d'exploitation et celui du capital.

Les contribuables sont imposés là où ils ont leur domicile ou leur principal établissement, et aussi, dans des cas particuliers, là où ils ont la plus grande partie de leur fortune.

Dans chaque district, le cadastre du Vermögensteuer est formé des valeurs imposables des contribuables du lieu, auxquels on ajoute les biens situés au dehors et déduction faite des dettes.

Les personnes juridiques sont imposées là où elles ont leur siège. En cas de difficulté sur le lieu de l'imposition, la direction des impôts statuerait.

L'État, le « Domænenærar », la liste civile grand-ducale ne sont pas soumis à l'impôt et ne figurent pas au cadastre.

L'assujetti à l'impôt, c'est le propriétaire, ou, s'il y a usufruit, au sens du Code civil (art. 1030), l'usufruitier. Le capital d'exploitation est imposable au nom de l'entrepreneur, au compte de qui l'entreprise fonctionne.

La fortune de la femme est jointe à celle du mari, à moins qu'ils ne vivent séparément. S'il s'agit d'un bien commun à plusieurs personnes, chacune est soumise à l'impôt, suivant sa part. La fortune des enfants est imposée avec celle des parents, tant que ceux-ci en ont la jouissance.

A la demande de l'assujetti, les dettes peuvent venir en déduction, jusqu'à concurrence de la moitié des valeurs estimées. Mais il ne peut s'agir ici que de dettes dont le montant fait partie de la fortune du créancier. Les dettes de rentes, comme les autres charges durables, apanages, rentes viagères, etc., ne donnent lieu à aucune déduction, de même que les intérêts dus, tant qu'ils ne font pas partie du capital. Les dettes déjà déduites ou considérées comme telles, lors des évaluations d'impôts, n'entrent pas à nouveau en ligne de compte ; les dettes doivent, en outre, porter réellement sur la fortune, et ne pas être seulement des anticipations de revenus. Il faut encore mettre à part les dettes contractées pour la création de capitaux non encore imposés, celles qui se rapportent à l'entretien de l'assujetti et à celui de sa famille (dépenses de ménage). Mais s'il

s'agissait d'emprunts contractés pour amortir des obligations de ce genre, s'il n'y avait plus application immédiate de la dette à l'objet, la déduction serait alors possible.

Si le contribuable possède des biens à l'étranger, il doit en faire la déclaration avec preuves à l'appui, afin que les dettes ne soient déduites que proportionnellement à la valeur des biens situés sur le territoire de Bade.

L'assujetti doit fournir les renseignements qui lui sont demandés par les autorités compétentes : total des diverses dettes, leur cause, la désignation des créanciers, les preuves et autres moyens de droit : quittance et tout autre écrit susceptible de prouver la situation actuelle. Si les renseignements justificatifs font défaut ou sont insuffisants, le contribuable ne bénéficie d'aucune déduction.

Les dettes sont considérées pour leur valeur nominale (§ 67 de la loi).

La fortune imposable est la valeur restant après déduction des dettes et divisible par 500.

Le taux de l'impôt, fixé par 100 marks de valeur imposable, est établi pour chaque période budgétaire par la loi de finances.

L'assujettissement à l'impôt part du premier jour de chaque mois pour toute personne réunissant à cette époque les conditions requises par la loi. C'est la situation de fortune à ce moment qui détermine

l'imposition. De même, l'assujettissement à l'impôt cesse avec le dernier jour du mois où le *de cujus* cesse de se trouver dans la situation exigée par la loi.

Les modifications à apporter à la valeur imposable sont faites au commencement de l'année, d'après l'état du 1^{er} avril, ou au commencement du mois, suivant l'importance des variations survenues dans la fortune de l'assujetti.

Les personnes qui sont soumises à l'impôt pour la première fois font, dans certains délais fixés par la loi, au Steuerkommissar une déclaration concernant la partie de leur fortune qui ne consiste pas en immeubles.

Les changements de domicile doivent être déclarés au Steuerkommissar ; chaque changement de résidence doit faire l'objet d'une déclaration analogue.

Les déclarations en vue de l'évaluation doivent contenir les renseignements suivants : pour le capital d'exploitation, d'une part, la désignation des entreprises exploitées par l'assujetti et le lieu d'exploitation ; d'autre part, la valeur courante des parties de capital, évaluées chaque fois en sommes distinctes pour chaque entreprise.

Pour les dettes, le chiffre de dettes dont la loi autorise la déduction et le chiffre de la fortune non imposable dans le Grand Duché.

Et, d'une façon générale, l'époque où commence

la soumission à l'impôt et où survient un changement.

Les déclarations sont faites sous serment. Les représentants légaux des personnes assujetties à l'impôt peuvent à leur place faire les déclarations.

Le *Schatzungsrath* apporte annuellement, conformément à la loi, les modifications aux valeurs imposées.

L'impôt se paie par quart aux époques suivantes : 1^{er} janvier, 1^{er} avril, 1^{er} juillet et 1^{er} octobre, sauf les suppléments d'impôts qui surviennent en cours d'année et qui se paient immédiatement et en bloc.

Le taux prévu pour les prochaines lois de finances est de 11 pfennigs pour 100 marks de capital, (lois de finances de 1908, 1909, 1910 et 1911).

CHAPITRE VIII

PÉRIODE CONTEMPORAINE

De 1891 à 1895, on constate une dépression économique sensible. Par contre, une amélioration importante se manifeste de 1896 à 1899, ce qui a pour conséquence une forte augmentation des recettes. Les impôts directs passent de 13.800.298 à 16 millions 092.954 marks, soit une augmentation moyenne annuelle de 764.219 marks. Les impôts indirects passent de 14.959.020 marks à 18.468.531 marks, soit une augmentation moyenne annuelle de 1.169.837 marks.

En 1900, les impôts directs augmentent encore de 1.100.481 marks, mais les impôts indirects diminuent de 281.945 marks. Cette diminution tient à une légère dépression économique qui se manifeste dans la seconde moitié de 1900, qui a un effet immédiat sur l'état des finances. En outre, pendant la même année 1900, les crédits attribués à l'administration de la justice furent sensiblement dépassés et on engagea de grosses dépenses extraordinaires.

Le budget de 1901 se ressent naturellement de cette situation ; aussi se solde-t-il avec un déficit de 3 millions 1/2.

Le budget ordinaire de 1902 donna lieu à un excédent de 2 millions 700.000 marks, l'état extraordinaire a à sa charge une dépense de 6 millions 800.000 marks. Il en résulte pour l'ensemble un déficit de plus de 4 millions de marks, ce qui fait tomber le Betriebsfonds à 14 millions de marks.

En 1903, la situation ne sera guère plus favorable et le Betriebsfonds tombera à 9 millions 1/2, somme considérée comme nécessaire pour les besoins de Trésorerie et par conséquent intangible.

Devant une pareille situation, il fallut absolument limiter les dépenses et demander aux Chambres d'élever le taux de l'Einkommensteuer et du Kapitalrentensteuer. Déjà, en 1903, on avait dû faire un appel de 2 millions de marks à la Caisse d'amortissement. De plus, les recettes sont moins abondantes : pour la première fois en effet, en 1903, le produit de l'Einkommensteuer est inférieur à celui de l'année précédente. Quant aux excédents d'impôts qui, en 1898, s'élevaient à la somme de 3 millions, ils tombent en 1900 à 800.000 marks, en 1901 à 400.000, en 1902 à 200.000. Les dépenses, au contraire, augmentent dans une proportion de 26 o/o.

L'année 1903, il est vrai, marque le point le plus bas de cette courbe. Après elle, on a constaté une

• légère amélioration. Les impôts indirects dont nous avons indiqué le mauvais rendement les années précédentes augmentent de 160.000 marks.

La situation en 1904 est meilleure, le budget se solde par un excédent réel de 4.200.000 marks. Cela est dû surtout à une élévation de 20 0/0 du taux de l'impôt sur le revenu et du taux du Kapitalrentensteuer qui passe de 10 à 12 pfennigs pour 100 marks. L'excédent de rendement des impôts indirects, par rapport à l'année précédente, est quadruplé : il passe en 1904 à 670.000 marks.

Une heureuse perspective semble donc se dessiner pour l'année 1905. Et cependant, il ne faut plus espérer une progression semblable à celle de la dernière décade : les impôts sur le vin, la viande, les successions et les donations ne présentent plus de mouvements très accentués.

La période de 1906-1907 offre une certaine amélioration, mais celle-ci ne se fait que lentement sentir dans les recettes, tandis que le chiffre des dépenses s'accroît avec une grande rapidité. En définitive, la situation financière est peu brillante, il ne faut plus compter, pour solder les dépenses extraordinaires, sur les excédents des années précédentes qui ont à peu près disparu ; dès lors, une seule ressource est possible : faire appel au capital de la Caisse d'amortissement.

Cela tient d'abord à la situation économique générale qui n'est pas favorable, et aussi à la progression

constante des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires.

Or, de ces dépenses, il en est certaines dont on ne peut éviter l'augmentation. Il faut donc forcément augmenter les recettes et restreindre toutes les dépenses qui sont susceptibles de l'être.

On ne saurait donc songer à voir diminuer les charges qui pèsent sur les contribuables. Les taux de l'Erkommuneusteuher et du Kapitalrentensteuer, qui ont été augmentés pendant la période précédente, doivent être maintenus en attendant le Vermögensteuer qui doit remettre les finances badoises en bon état.

En attendant, on ne peut engager des dépenses ordinaires que dans la limite des recettes actuelles, et de dépenses extraordinaires que dans la limite des excédents prévus, car il ne faut plus compter sur les réserves.

Avec l'année 1908, de nouvelles charges pèsent sur le budget. Elles proviennent surtout de l'élévation des traitements et des pensions des fonctionnaires qui s'impose inéluctable, sans qu'on puisse la différer et pour laquelle il faudra trouver des ressources.

Mais le Betriebsfonds possède maintenant 16 millions 400.000 marks sur lesquels 13 millions suffisent à assurer les services de Trésorerie, comme en 1906-1907. Il dispose donc de 3.400.000 marks avec les-

quelles on pourra faire face à certaines dépenses.

En définitive, le budget ordinaire se solde avec un excédent de 4.049.036 marks avec lequel on couvre les $\frac{2}{5}$ des dépenses extraordinaires. Le surplus de ces dépenses sera soldé avec les excédents du Betriebsfonds et les intérêts de la Caisse d'amortissement. Il reste encore après cela un déficit de 8 670.000 marks que l'on imputera sur la Caisse d'amortissement ou sur les excédents futurs.

L'histoire financière du Grand-Duché est celle d'un État prudemment administré par des hommes éclairés qui n'ont pas craint, à maintes reprises, de faire entrer dans la voie du progrès. Il s'est inspiré des exemples qui lui étaient donnés en les marquant d'un cachet particulier, en les appropriant à la situation locale. Son étude, comme le fait remarquer le professeur A. Wagner, offre un intérêt général qui dépasse de beaucoup l'exiguïté de son territoire.

Vu : le Président de la thèse,

PIÉDELIÈVRE

Vu : le Doyen,

CAUVÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

SOURCES

WAGNER. — *Finanzwissenschaft*, livre IV.

REGENAUER. — *Staatshaushalt des Grossherzogtums. Baden.*

PHILIPPOVICH (E. v.). — *Der badische Staatshaushalt*, 1868-1889.

BUCHENBERGER. — *Finanzpolitik und Staatshaushalt im Grossherzogtums. Baden in den Jahren 1850-1900.*

CALKER (VAN). — *Budgetrecht.*

GOTTLOB. — *Entwicklung der badischen Staatsfinanzen.*

Exposés des Motifs des ministres des Finances lors de la présentation du projet de budget aux Chambres.

VOIGTEL (Max). — *Direckte Steuern in Baden.*

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Situation géographique et économique.....	5
CHAPITRE II. — Situation politique.....	9
CHAPITRE III. — Droit budgétaire.....	15
§ 1. — Constitution de 1818.....	16
§ 2. — Extension du pouvoir des Chambres.....	21
§ 3. — Participation des Chambres à la fixation des ressources.....	25
§ 4. — Pouvoirs propres du Grand-Duc.....	27
§ 5. — Action particulière de chacune des Chambres en matière de finances.....	29
CHAPITRE IV. — Mécanisme budgétaire.....	33
§ 1. — Préparation du budget.....	33
§ 2. — Vote du budget.....	35
§ 3. — Exécution du budget.....	39
§ 4. — Contrôle du budget.....	41

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Période 1806-1819. Époque de la formation du Grand-Duché... ..	43
CHAPITRE II. — Période 1820-1845.....	66

CHAPITRE III. — Période 1846-1855.....	81
CHAPITRE IV. — Période 1856-1870.....	99
CHAPITRE V. — Période 1871-1906.....	106
CHAPITRE VI. — Réforme de 1906.....	123
CHAPITRE VII. — Vermøgensteuer.....	128
CHAPITRE VIII. — Période contemporaine.....	135

